

REVUE DU

MARCHÉ COMMUN

CK
BS



L'audiovisuel européen : état d'urgence, V. HIRSCH. — En lisant les documents communautaires... Mélanges 4 : l'agriculture et la PAC vues par les Européens. Le gain possible de « plus d'Europe », P. MAILLET. — Le Brésil et les négociations sur le commerce de services dans le cadre du GATT, U. C. BALTHAZAR. — A l'horizon 1992, quelle libre prestation de services pour l'assurance ? F. LOHEAC. — L'économie et la culture dans l'approche communautaire de la radiodiffusion, D. FRANZONE. — Espagne-Portugal : 1,7 milliard d'ECU prêtés par la BEI depuis l'adhésion, P. TABARY. — Dix ans de travaux de la Cour des comptes européenne, essai de typologie, V. SCHMITT. — Le budget communautaire sous analyse systémique, 1^{re} partie, R. MILAS.

REVUE DE **L'ÉNERGIE**

NUMÉRO SPÉCIAL

MISE EN OEUVRE DES PROGRAMMES NUCLÉAIRES UNE PREMIÈRE COMPARAISON INTERNATIONALE FRANCE — ÉTATS-UNIS

sommaire

Préface, par André GIRAUD, directeur du Centre de Géopolitique de l'énergie et des matières premières, ancien ministre.

Présentation, par Mme BERLIOZ-HOUIN, administrateur de l'université de Paris-Dauphine.

Ouverture, par Albert ROBIN, directeur général adjoint d'Électricité de France.

Comparaison des programmes nucléaires France-États-Unis : présentation de l'étude et du colloque, par Pierre ZALESKI, directeur adjoint du Centre de Géopolitique de l'énergie et des matières premières.

U.S. Electricity needs VS planned capacity additions, par Dr. Chauncey STARR, vice-président du conseil d'administration de l'EPRI (Electric Power Institut), et Milon F. SEARL.

Les performances économiques du programme nucléaire français, par G. MOYNET, chef adjoint de département (EdF) et J.-C. SOL, ingénieur (EdF).

Les expériences américaines de construction des centrales nucléaires et les coûts du kWh installé, par John CROWLEY, manager of Technical Service (United Engineers and Constructors Inc).

Coûts du kWh électrique des centrales fonctionnant « en base », par Lucien GOUNI, directeur adjoint (EdF).

Comparative Review of U.S. and French Power Plant Construction Projctcs, par Chaim BRAUN, technical manager (EPRI).

Quelques réflexions suggérées par la comparaison des expériences françaises et américaines, par Pierre BACHER, directeur adjoint, direction de l'équipement, EdF.

Interventions.

Intervention de Gérard RENON, administrateur général (CEA).

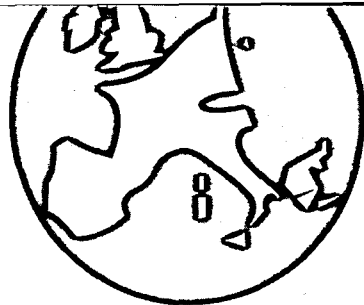
Allocutions de Marcel BOÎTEUX, président d'EdF.

Interventions

Faits et travaux du mois.

N° 374 — Prix : 70 F TTC

Revue de l'Énergie, 3 rue Soufflot 75005 Paris — Tél. : (1) 46.34.10.30



sommaire

**problèmes
du jour**

- 255 L'audiovisuel européen : état d'urgence, par Valérie HIRSCH

**chronique
économique
communautaire**

- 257 En lisant les documents communautaires...
Mélanges 4 : l'agriculture et la PAC vues par les Européens. Le gain possible de « plus d'Europe », par Pierre MAILLET

**l'économie et
le social
dans le marché commun**

- 266 Le Brésil et les négociations sur le commerce de services dans le cadre du GATT, par Ubaldo Cesar BALTHAZAR, professeur adjoint de l'Université fédérale de Santa Catarina (Brésil), doctorant en droit fiscal et chercheur libre à l'Institut d'Études européennes de l'Université Libre de Bruxelles
- 271 À l'horizon 1992, quelle libre prestation de services pour l'assurance ? par F. LOHEAC, secrétaire général, Comité européen des assurances
- 274 L'économie et la culture dans l'approche communautaire de la radiodiffusion, par Daniel FRANZONE, Commission des Communautés européennes, direction générale « Marché intérieur et Affaires industrielles »
- 279 Espagne-Portugal : 1,7 milliard d'ECU prêtés par la BEI depuis l'adhésion, par Philippe TABARY

**problèmes juridiques
et institutionnels**

- 282 Dix ans de travaux de la Cour des comptes européenne — Essai de typologie, par Vital SCHMITT, assistant de M. Pierre Lelong, membre de la Cour des comptes européenne
- 287 Le budget communautaire sous analyse systémique, — 1^{re} partie, par René MILAS, administrateur à la Commission des CE, direction générale I. relations extérieures

**actualités
et documents**

- 297 Communautés européennes



REVUE DU

MARCHÉ COMMUN

Directrice : Geneviève EPSTEIN

Rédacteur en chef : Daniel VIGNES

Comité de rédaction

Pierre ACHARD

Jean-Pierre BRUNET

Jean-François DENIAU

Jean DROMER

Pierre DROUIN

Mme Edmond EPSTEIN

Jacques EPSTEIN

Pierre ESTEVA

Renaud de la GENIERE

Patrice LEROY-JAY

Pierre MAILLET

Pierre MASSE †

Jacques MAYOUX

François-Xavier ORTOLI

Paul REUTER

Jacques TESSIER

Robert TOULEMON

Daniel VIGNES

Jean WAHL

Armand WALLON

La revue paraît mensuellement

Toute copie ou reproduction, même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit, dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants-cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

BULLETIN D'ABONNEMENT A LA REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Je m'abonne à *La Revue du Marché Commun* pour un an au prix de

☐ France : 600 + TVA 4 % 24 = 624 F (*)

☐ Étranger : 729 franco

Ci-joint la somme de.....

☐ Par chèque bancaire à l'ordre des
Editions Techniques et Economiques
☐ Virement CCP 10 737 10 Paris

NOM :

ADRESSE :

Date :

Signature :

à retourner à

**REVUE DU
MARCHÉ COMMUN**

**EDITIONS
TECHNIQUES
ET ÉCONOMIQUES**

3, rue Soufflot
F - 75005 PARIS

Tél. (1) 46.34.10.30

(*) Tarif au 1.05.1988.

L'AUDIOVISUEL EUROPÉEN : ÉTAT D'URGENCE

Valérie HIRSCH

La proclamation en mars 1988 de l'Année européenne du cinéma et de la télévision (AECTV) par la Communauté européenne et le Conseil de l'Europe pouvait difficilement trouver moment plus opportun. Trois événements devaient en effet marquer d'une pierre blanche le paysage audiovisuel européen en 1988 : l'adoption d'une directive sur la libre-circulation des programmes dans la CEE, complétée par une Convention au sein du conseil de l'Europe ; le lancement d'une dizaine de projets européens impliquant des professionnels des douze Etats membres, grâce au concours du programme MEDIA de la Commission ; enfin, la mise au point du premier matériel européen de télévion à haute définition, qui révolutionnera toute la chaîne de production, du tournage à la diffusion.

Télévision sans frontières

Les « trente glorieuses » de la télévision sont révolues. Si le petit écran a encore un bel avenir devant lui, ses paramètres ont profondément changé. L'audiovisuel européen est en train de muter d'une situation de monopoles nationaux dominés par les télévisions publiques, à un espace sans frontières, marqué par une concurrence acharnée de grands groupes privés transnationaux. Si cette mutation a déjà commencé dans certains pays dont la France, la principale bataille s'annonce pour les deux prochaines années, avec le lancement de plusieurs satellites de diffusion directe, qui permettront de relayer une soixantaine de chaînes de télévion. Or, celles-ci pourront être captées d'un bout à l'autre de l'Europe, y compris les pays de l'Est, avec une simple antenne de 50 centimètres de diamètre. Si le prix de ces antennes est encore élevé (21 700 FF pour celles de TV-SAT, le satellite allemand mort-né suite à une défaillance technique après son lancement en novembre dernier), il devrait diminuer avec le développement du marché et devenir accessible au grand public.

Un quota controversé

Organiser cette nouvelle configuration audiovisuelle est le but que s'est donné la Commission européenne en présentant le 30 avril 1986 une proposition de directive, modifiée le 21 mars dernier suite à des amendements votés par le Parlement de Strasbourg. L'exécutif européen propose de fixer un certain nombre de règles de jeu, basées sur la reconnaissance de la télévision en tant que service dont la libre-circulation doit être assurée, mais dont l'influence culturelle est trop importante pour qu'elle soit uniquement guidée par une logique commerciale. Ainsi, la publicité serait limitée à 15 % maximum du temps d'antenne quotidien et 18 % par heure. Les télévisions devront consacrer 60 % au moins de leurs programmes à des oeuvres d'origine européenne : la Commission espère par là limiter le déferlement de programmes américains, nettement moins chers que les productions du vieux continent. Si une télévision respecte ces deux conditions, les Etats membres ne pourront s'opposer à sa diffusion dans la Communauté. Ils resteront toutefois libres d'imposer des règles plus sévères aux chaînes établies sur leur territoire. Ce projet de directive divise profondément les pays de la CEE. Alors que la France, la Belgique et ceux du sud de la Communauté y sont favorables, les autres, Grande-Bretagne en tête, s'opposent résolument au « quota » de diffusion d'oeuvres communautaires, jugé protectionniste et inefficace. Selon Londres, seules les forces du marché pourront relever la production audiovisuelle en Europe. En réalité, les Britanniques et leurs alliés ne sont pas prêts



à soutenir une proposition qui heurte les intérêts non seulement des distributeurs de films nord-américains mais aussi des télévisions commerciales européennes. Ainsi, Sky Channel et Super Channel, les deux chaînes britanniques par satellite, sont largement basées sur la diffusion de séries achetées aux Etats-Unis.

La Commission court-circuitée

Après plus d'un an de négociations infructueuses au niveau des experts des Douze, le Conseil des ministres a tenu un premier débat, le 22 mars 1988, qui n'a pas permis de rapprocher les positions. Il est vrai que les pays réticents ont essayé, au grand dam de la Commission, de déplacer le débat sur un terrain plus favorable, en cherchant à obtenir une Convention sur la télévision sans frontières dans le cadre du Conseil de l'Europe. Cette tactique a échoué en partie puisque les mêmes points de divergence qui divisent les Douze, notamment sur les interruptions de programme par la publicité, se sont retrouvés dans les débats sur le projet de Convention. Toutefois, lors de la réunion ministérielle des 21 pays membres du Conseil de l'Europe qui s'est tenue les 14 et 15 avril dernier à Vienne, la France et les pays favorables au quota d'oeuvres européennes, se sont retrouvés minorisés. La Convention se contentera donc d'exiger une « proportion raisonnable » de programmes européens.

La bataille est donc loin d'être gagnée pour la Commission, qui demande sans trop se faire d'illusions, que la directive soit adoptée avant la fin de la présidence allemande. En guise de compromis, elle a accepté d'inclure les productions émanant des pays du Conseil de l'Europe dans le quota d'oeuvres communautaires et de renoncer au système de licence légale (en cas de conflits entre un diffuseur et le titulaire de droits d'un film), qui avait soulevé un tollé unanime. Mais ces concessions sont sans doute insuffisantes pour les tenants d'une directive la moins contraignante possible.

L'Europe de la création

Parallèlement à ces débats sur le cadre légal de la télévision sans frontières, plusieurs initiatives ont été lancées pour favoriser la coopération entre les professionnels de l'audiovisuel en Europe. Les chiffres sont éloquentes : 80 % des productions dans la CEE ne franchissent jamais les frontières nationales et seulement 40 % des films qui y sont distribués sont d'origine européenne. Les barrières linguistiques expliquent en partie cette situation : le doublage ou le sous-titrage coûtent cher. Mais d'autres facteurs jouent aussi, que ce soit le coût relativement élevé des productions « made in Europe » ou les différences culturelles nationales, nettement plus affirmées que dans les feuillets américains qui sont conçus pour être vus par un public cosmopolite. Plus généralement, l'ignorance même des productions des autres pays, et le nationalisme culturel expliquent la faible circulation des oeuvres, des idées et des hommes dans le monde audiovisuel européen. Le programme MEDIA (Mesures pour encourager le déve-

loppement de l'industrie de production audiovisuelle), lancé en 1987 par la Commission européenne, vise donc à mobiliser les professionnels des Douze autour de projets communs. Comme pour les programmes technologiques, leur financement se fera à « frais partagés » entre la Commission (qui dispose d'un budget de 5,5 millions d'ECU pour 1988) et les partenaires des projets. Déjà, l'un d'eux a démarré en février dernier : un fonds d'aide au doublage et au sous-titrage de films, en particulier ceux produits dans les langues minoritaires en Europe, a été mis sur pied avec l'Union européenne de radiodiffusion à Genève. Dans le domaine de la distribution, une coopérative, qui accordera des avances à des films à « petit » budget diffusés dans 3 pays européens au moins, a été créée le 1^{er} juin à Hambourg et, plus modestement, l'association « Euro Aim », qui regroupe plus de 200 producteurs indépendants, mènera des actions de promotion commune sur les grands marchés du film. Côté production, le programme MEDIA lancera un fonds de soutien à l'écriture des scénarios, co-financé par les télévisions, et des projets dans les domaines de l'infographie, du film d'animation et de la formation.

Face à d'autres initiatives tournées vers des projets de grande envergure, comme le « Fonds multilatéral d'aide à la production et à la diffusion d'oeuvres audiovisuelles » que douze pays européens s'approprient à créer dans le cadre du conseil de l'Europe, le programme MEDIA s'adresse en priorité aux petits producteurs et distributeurs indépendants. « En Europe, la production est dominée par quelques multinationales et les grosses chaînes de télévisions. Ce qui manque, c'est le développement des PME de l'image » explique Holde Lhoest, responsable du programme à la Commission européenne.

La course à la haute définition

MEDIA réalisera aussi « une première » à la fin 1988 : la réalisation d'un clip musical dans la norme de haute définition mise au point par un consortium européen (Thomson, Philips, Bosh, etc.) dans le cadre du programme Eurêka. Cette nouvelle technique de diffusion et de production, qui permettra d'obtenir à la télévision une qualité d'image comparable à celle du cinéma, fait l'objet d'une bataille virulente avec les Japonais. Ceux-ci disposent déjà d'un matériel opérationnel, le système MUSE, qu'ils avaient tenté d'imposer au niveau mondial en 1986. Les Européens ont toutefois obtenu du CCIR (Comité consultatif international de radiodiffusion) un sursis jusqu'en 1990 pour présenter une norme alternative, qui aura l'avantage d'être compatible avec les téléviseurs existants. L'enjeu est de taille : le téléviseur, qui sera au centre des systèmes de communication futurs, représente le seul secteur de l'électronique grand public où les industriels européens occupent encore une position de force sur leur marché. Ceux-ci ont pris conscience qu'ils devaient coopérer ensemble pour la conserver. Il reste à voir si ce même état d'esprit triomphera dans le domaine de l'image, permettant à l'Europe de préserver sa diversité culturelle au sein même de la télévision sans frontières.

EN LISANT LES DOCUMENTS COMMUNAUTAIRES...

MÉLANGES 4 : L'AGRICULTURE ET LA PAC VUES PAR LES EUROPÉENS. LE GAIN POSSIBLE DE «PLUS D'EUROPE»

Pierre MAILLET

I. — L'agriculture et la PAC vues par les Européens

La PAC est à la fois la réalisation communautaire la plus poussée et un obstacle sérieux pour certains progrès communautaires. Source de conflits entre pays membres, elle n'améliore pas le climat des discussions entre ceux-ci. Partie prenante principale au budget de la CEE, elle empêche de consacrer des sommes importantes à deux tâches essentielles, préparer l'économie de demain et d'après-demain par une stimulation de la recherche et de l'innovation, mettre en œuvre la solidarité entre pays membres par un renforcement des fonds structurels.

C'est donc moins pour le secteur qu'elle concerne directement que par la contribution qu'elle pourrait apporter à faire sauter deux verrous importants au progrès de la Communauté que sa réforme est en fait une tâche prioritaire, et qui est d'ailleurs sérieusement engagée.

Il est donc intéressant de savoir comment les Européens voient la PAC — et l'agriculture européenne en général, car leur opinion sous-tend en partie l'attitude des gouvernements et donc du Conseil des ministres. Le récent numéro d'Euro-baromètre apporte sur ce point des informations intéressantes, même si elles ne sont pas toujours faciles à interpréter (1). On distinguera l'opinion de la population générale et celle des agriculteurs (environ % de la population active).

1. L'opinion de la population générale (moyenne communautaire)

Malgré la place relativement importante que la PAC tient dans les médias, elle est plutôt mal connue, puisque seulement 35 % des Européens interrogés en juin-juillet 1987 déclarent en avoir entendu parler récemment (et cette proportion ne monte qu'à un sur deux chez les agriculteurs). Cette méconnaissance est confirmée par le taux élevé de sans-réponses aux diverses questions (de 9 à 36 %). (Cette ampleur des sans-réponses est à prendre en compte dans l'interprétation des taux de réponses positives : au-dessus d'environ 40 % on peut estimer que cela signifie plus de réponses positives que de réponses négatives).

Il y a plutôt une majorité pour estimer que, dans l'ensemble, *le bilan de la PAC est positif*. Que signifie cette vision ? Presque la majorité pour estimer que les consommateurs et les agriculteurs (à égalité) en ont bénéficié. Vision fort positive sur la contribution à la protection de l'environnement et au maintien en vie d'exploitations. Mais critiques sur le caractère déséquilibré des bénéfices : la PAC aiderait plus les pays du Nord que ceux du Sud et sert plus les grandes exploitations que les petites.

Comment les Européens voient-ils l'agriculture et ses problèmes ? Écrasante majorité (83 %) pour estimer que les problèmes actuels de l'agriculture méritent la plus grande attention. Mais sur la nature de ces problèmes, la majorité fonde (peut-être du fait d'une large ignorance d'une grande partie des interviewés) : si les excédents

(1) Les Européens et leur agriculture. Euro-baromètre. Édition spéciale février 1988.



préoccupent beaucoup de personnes (51 %), par contre les autres problèmes sensibilisent moins : dans l'ordre, abandon de certaines régions (39), disparités entre les agriculteurs (32), diminution du revenu des agriculteurs (29) (mais cependant 50 estiment que les agriculteurs sont défavorisés par rapport aux autres citoyens), évolution trop politique (28), écart trop grand entre les prix aux consommateurs et les prix aux agriculteurs (ce que le document appelle coût d'acheminement) (25).

Sur l'avenir de l'agriculture, 71 % estiment que les exploitations les moins rentables vont disparaître, 73 qu'il faudrait arriver à un meilleur équilibre production et consommation alimentaire, 59 que nous allons vers une crise majeure dans l'agriculture.

En résumé, pour l'ensemble de la population, la PAC a été plutôt bénéfique, mais les problèmes actuels sont nombreux et l'avenir requiert des changements substantiels.

Alors, *quelles orientations faut-il prendre ?* Sur l'organisation de l'agriculture, très forte majorité pour une agriculture moins intensive (réduire l'emploi d'engrais, d'herbicides et de pesticides (81), produire des aliments plus sains (77), attitude favorable à la production de matières à usage industriel (51). Sur la place de l'agriculture européenne dans le monde, grosse majorité pour défendre le rang de la Communauté de deuxième exportateur agricole dans le monde (71), majorité pour protéger l'agriculture européenne contre les importations (51), mais en même temps il faut acheter des produits agricoles aux pays du Tiers-Monde pour leur vendre nos produits industriels (50), réticence devant les subventions pour vendre sur les marchés mondiaux (38) (et 52 pour dire qu'il ne faut pas subventionner les ventes d'excédents agricoles à l'URSS).

Pour cela, *que faut-il faire concrètement ?* Très large accord pour donner les excédents à ceux qui ont faim plutôt que de les détruire (89) accord net pour penser que l'aide à l'agriculture est une bonne chose (59) et que les subventions peuvent durer longtemps (61), mais il n'est plus possible de payer à la fois comme consommateur et comme contribuable (62) ; les subventions sont justifiées si elles sauvent des exploitations (59), mais néanmoins une minorité seulement pense que sans la PAC il y aurait plus d'agriculteurs au chômage (33).

Plus précisément, sur les dépenses des pouvoirs publics (CEE et pays) en faveur de l'agriculture :

- le montant général : trop 22, pas assez 27, ce qu'il faut 26 ;
- le budget CEE par rapport aux budgets nationaux : trop 29, pas assez 16, ce qu'il faut 34 ;
- importance dans le budget total CEE : trop 31, pas assez 11, comme il faut 31.

Il n'y a donc pas de phénomène d'hostilité déclarée contre les subventions à l'agriculture et le montant du FEOGA.

Enfin sur le *niveau des responsabilités* qui semblerait souhaitable, l'opinion est en faveur d'une large décentralisation : autorités locales 36, nationales 28, CEE 20.

2. La modulation de l'opinion selon les pays

Si globalement, l'opinion est plutôt favorable à la PAC et au versement d'aides à l'agriculteur, malgré la conviction que des adaptations profondes sont nécessaires dans l'agriculture, il s'en faut de beaucoup qu'il y ait unanimité de vues sur le territoire de la Communauté.

On ne va pas reprendre l'ensemble des questions examinées ci-dessus, mais se limiter à faire ressortir quelques disparités essentielles susceptibles d'influencer les attitudes dans les enceintes communautaires.

Vis-à-vis de la PAC, le sentiment favorable est très général même au Royaume-Uni, la seule exception notable l'Espagne, où on pense notamment que ni les consommateurs, ni les agriculteurs n'en ont profité.

Sur les problèmes, accord général sur leur importance (et l'idée d'une crise majeure à venir dans l'agriculture est très généralement partagée), mais accent très différent sur les divers problèmes : ainsi, accent très net mis en NL, DK, D, UK, Irl, sur les excédents, qui à l'inverse ne préoccupent pas en Italie, en Grèce, au Portugal ; l'abandon de certaines régions est un problème sérieux en I/P, F, mais faible au Bénélux et au Danemark ; les disparités entre agriculteurs préoccupent fortement en F et en D, guère en Espagne et au Royaume-Uni ; la diminution du revenu préoccupe nettement en France, mais pas au Royaume-Uni. La vision des problèmes à résoudre est aussi fort différente d'un pays à l'autre, ce qui sera évidemment un obstacle pour la définition de la politique commune de demain (néanmoins, il y a un accord général pour penser que les exploitations les moins rentables vont disparaître, que l'agriculture ait déjà connu sa mutation comme au Royaume-Uni ou qu'elle doive encore la faire comme dans les pays méditerranéens).

Large accord pour une agriculture recourant moins aux consommations intermédiaires et produisant des aliments « plus sains ».

Sur la protection contre les importations, l'opinion est assez généralement favorable (51), bien que relativement moins aux Pays-Bas (40) et nettement plus en France (67). Sur les subventions aux exportations, les écarts sont un peu plus grands.

Accord général en faveur des aides à l'agriculture (59), mais avec des nuances sensibles, les positions extrêmes regroupent des pays très différents : attitude plus favorable que la moyenne en Grèce (74), en Italie, mais aussi au Danemark, moins favorable que la moyenne en France (48) et au Royaume-Uni.

Néanmoins sur le caractère plus ou moins satisfaisant du montant général des dépenses des pouvoirs publics, les opinions sont nettement différentes : 22 % des interviewés dans la CEE à 12 disent « trop », mais seulement 6 % en Espagne et au Portugal contre 36 en Allemagne et 29 aux Pays-Bas. La répartition entre budget CEE — budgets nationaux est considérée comme satisfaisante par 34 % en moyenne, mais seulement par 14 en Grèce, 19 au Portugal, contre environ 40 aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Enfin sur la plus ou moins grande décentralisation des responsabilités, on observe une attitude relativement plus favorable que la moyenne aux autorités locales en Espagne, France, Italie, Royaume-Uni, aux autorités nationales au Danemark, en Grèce, en Irlande, aux autorités de la CEE au Bénélux, en Allemagne, en France (5 pays sur les 6 du noyau initial) ; par contre l'allergie britannique aux autorités communautaires s'exprime vivement.

La diversité entre pays membres est donc nette sur plusieurs questions, mais ne se présente pas de la même façon pour les diverses questions : on ne peut pas dégager nettement des groupes de pays s'opposant les uns aux autres. Cela explique peut-être pourquoi les discussions sont si compliquées au sein du Conseil, mais aussi

pourquoi on parvient à des accords de compromis sur des « paquets » de décisions un peu larges.

3. L'opinion des agriculteurs

Il est également intéressant de voir sur quels points l'opinion des agriculteurs peut se différencier de celle de la population générale.

On peut s'attendre *à priori* à certaines différences, qui sont confirmées :

- ainsi, par rapport aux autres citoyens, les agriculteurs s'estiment plus défavorisés (83 %) que ne les voit l'ensemble de la population (50) ; les écarts sont particulièrement marqués en Allemagne, en France, en Italie, et au contraire assez faibles aux Pays-Bas et au Portugal ;

- ils sont moins sensibles aux excédents (38 contre 51), mais beaucoup plus sensibles à la diminution des revenus (55 contre 29) ;

- ils pensent massivement que l'aide à l'agriculture est une bonne chose (81 contre 59), mais n'estiment pas qu'elle soit importante (36 contre 53).

On observe aussi sans surprise certaines analogies :

- comme la population générale, les agriculteurs pensent que les exploitations les moins rentables vont disparaître ;

- ils sont très favorables à la PAC, et même plutôt plus (50 contre 46), à l'exception de l'Allemagne et de la France, où une minorité seulement pense que les agriculteurs ont bénéficié de la PAC.

Par contre, il n'était pas évident *à priori* que les agriculteurs :

- soient moins favorables à une agriculture moins intensive (69 contre 81), l'écart étant dans le même sens dans tous les pays ;

- dans l'ensemble, fassent relativement plus confiance que la population générale aux autorités nationales qu'à la CEE pour résoudre leurs problèmes, comme le montrent les chiffres ci-dessous.

Niveau de responsabilité souhaitée

	Population générale	agriculteurs
Autorités locales	36	39
Autorités nationales	28	33
Autorités CEE	20	16

4. Remarques finales

L'enquête n'a malheureusement pas posé des questions précises sur les diverses orientations actuellement envisagées pour la réforme en profondeur de la PAC (2). Ce

(2) On a d'ailleurs souvent l'impression que les questions de l'Euro-baromètre ne sont pas définies en liaison suffisamment étroite avec les préoccupations essentielles de la construction communautaire et les propositions d'action élaborées par la Commission. Cela en réduit l'utilité et c'est dommage, car cette opération d'Euro-baromètre répond à un réel besoin d'information sur l'opinion des Européens.

n'est donc qu'avec circonspection qu'on peut dégager deux observations générales :

- sur le fait du versement de subventions substantielles à l'agriculture, il n'y a pas d'opposition nette, il y a même plutôt un accord assez général (sauf — et c'est un peu contradictoire — que les Européens ne voudraient plus payer deux fois, comme consommateurs subissant des prix élevés et comme contribuables) ;

- aussi bien les agriculteurs que le reste de la population s'attendent à une crise sérieuse dans le domaine agricole et reconnaissent donc, bien que de façon confuse, qu'un changement est nécessaire.

L'information sur la nécessité de réformer la PAC a donc touché le grand public, mais sans braquer celui-ci contre les agriculteurs : les conditions psychologiques paraissent donc réunies pour que la nécessaire réforme soit acceptée, mais avec la progressivité socialement souhaitable.

II. — Le gain possible de « plus d'Europe » (3) (4)

On dispose enfin d'une évaluation sérieuse et approfondie du gain à escompter de la réalisation de la construction européenne. Certes, quelques études avaient été tentées, au début des années soixante, mais leur démarche était très partielle, reposant sur une analyse semi-globale des gains du commerce extérieur. D'autres études ont été menées, sur des secteurs particuliers, tels que l'agriculture, ou des phénomènes particuliers : le coût du franchissement des frontières, le cloisonnement de certains marchés publics. Mais il manquait l'étude d'ensemble, exploitant les résultats de toutes ces analyses partielles dans une vision cohérente du fonctionnement de l'économie. C'est maintenant chose faite : on peut penser que les chiffres globaux fournis pour le gain à escompter (entre 4,5 et 7 % du PIB communautaire) constituent un ordre de grandeur plausible et l'analyse approfondie du jeu des mécanismes à l'œuvre permet de mieux repérer l'ensemble des actions (communautaires ou nationales) qu'il est nécessaire de lancer ou de renforcer pour obtenir assez rapidement et complètement ce gain possible.

On va donner ici une première présentation brève de ces travaux et de leurs principaux résultats, réservant leur exploitation plus approfondie pour un article collectif ultérieur.

(3) Deux documents sont disponibles :

- 1992 *Le défi* (préface de Jacques Delors), 247 p. Flammarion ; avril 1988. Ouvrage pour grand public, privilégiant parfois l'anecdote au détriment de l'équilibre et de la rigueur scientifiques.

- 1992 « La nouvelle économie européenne ». *Économie européenne* n° 35, mars 1988. Texte de caractère scientifique, présentant de façon détaillée les démarches et les résultats essentiels des multiples études de base. Travail très honnête qui ne cache pas le caractère fragile de certaines hypothèses, mais montre comment les diverses études se confortent mutuellement.

(4) On parle souvent du « coût de la non-Europe » : formulation négative qui nous paraît moins séduisante et moins stimulante qu'une expression plus positive.



1. Le modèle intellectuel sous-jacent à toute l'analyse

L'augmentation d'efficacité procurée par un grand marché dans lequel sont assurées les quatre libertés est *a priori* à escompter du jeu de trois grands mécanismes :

- les spécialisations, devant permettre à chaque entreprise de mieux s'adapter aux activités pour lesquelles elle a des avantages comparatifs (que ceux-ci soient propres à l'entreprise — par exemple son expérience — ou nationaux, correspondant aux dotations factorielles) ;

- l'exploitation des économies d'échelle ;

- les effets de concurrence. Ceux-ci peuvent *a priori* jouer de façon bénéfique chaque fois que, pour des raisons variées, il y a coexistence d'unités de production ayant des efficacités différentes : la concurrence du plus efficace oblige les autres à s'adapter (ou à disparaître). Cette concurrence se fait soit par les prix (le plus efficace baissant les prix) ou par les produits (le plus innovateur proposant des produits mieux adaptés à la demande, ou franchement nouveaux).

Le grand marché, venant remplacer des marchés individuels partiellement cloisonnés, devrait ainsi procurer des gains de quatre façons :

- par la disparition des coûts occasionnés d'une part par le franchissement des frontières, d'autre part l'adaptation des produits aux normes et règles nationales des marchés des autres pays ;

- par la possibilité pour les divers producteurs de se rapprocher de la dimension minimale optimale, au lieu de rester à une dimension plus petite — avec un coût de production unitaire plus élevé — parce que le marché est trop petit ;

- par une meilleure spécialisation sectorielle entre pays ;

- par l'augmentation de l'efficacité interne de l'entreprise, par la réduction de rentes de monopoles, enfin par la stimulation de l'innovation.

Reste à savoir comment vont être utilisés ces gains. Une première grande option concerne leur affectation à la consommation (consommation privée des ménages, consommation publique, aide à l'extérieur) ou affectation à l'investissement au sens large (R.D, investissements matériels et immatériels, favorisant l'innovation) ; dans le second cas s'amorce un processus dynamique venant amplifier les gains directs provoqués par la création du marché intérieur. Une seconde façon de regarder les choses consiste à considérer que les gains ainsi obtenus devraient permettre de desserrer certaines contraintes qui s'opposent à la mise en œuvre d'une politique de stimulation de la croissance qui améliorerait l'emploi (contraintes de l'endettement public, contraintes extérieures).

On peut alors — et c'est ce que fait plus ou moins l'étude de la Commission — tenter un chiffrage à trois niveaux :

- au niveau de l'entreprise — ou du secteur — : augmentation d'efficacité interne, gains découlant des économies d'échelle et du renforcement de la concurrence ;

- à un niveau plus global, effet d'une meilleure affectation des facteurs de production ;

- enfin, au niveau tout-à-fait global, sur la base d'hypothèses sur l'usage qui est fait des gains précédents, estimation de l'ampleur du processus dynamique auto-entretenu.

2. Résultats d'ensemble

Exprimés en milliards d'ECU pour 1987 et en % de PIB, les gains escomptables de l'achèvement du marché intérieur sont évalués comme suit (limite haute de la fourchette) (5).

— suppression des coûts des barrières affectant :		
• les échanges	9	0,3
• la production dans son ensemble	71	2,4
— économies d'échelle résultant :		
• d'une augmentation de la production	5	0,2
• de restructurations	56	1,9
— effets de la concurrence sur l'inefficacité interne et les rentes de monopole	46	1,6
Total	187	6,4

A cela peuvent s'ajouter des gains procurés par le lancement de politiques macro-économiques d'accompagnement qui permettraient de majorer d'environ 2 à 2,5 points de PIB le bénéfice escomptable (6).

En termes d'emploi, on pourrait gagner près de 2 millions, sans mesures d'accompagnement, et 5 millions avec des mesures d'accompagnement.

Enfin, il faut noter que le processus ne sera pas instantané : l'étude parle d'un délai de 5 à 6 ans pour l'emploi (avec une réduction de celui-ci d'environ 500 000 au début).

On va d'abord préciser l'impact de divers éléments de décloisonnement du marché européen, puis on donnera des indications sectorielles et enfin on présentera quelques remarques sur l'ensemble de l'étude.

3. Le décloisonnement des marchés

Une enquête auprès des entreprises a permis de faire ressortir, aux yeux de celles-ci, l'inégale importance des diverses catégories de barrières, qui se présentent ainsi, par ordre décroissant d'importance :

- 1) Normes et réglementations techniques
- 2) Barrières administratives
- 3) Formalités aux frontières
- 4) Réglementation sur le transport des marchandises
- 5) Disparités en matière de TVA
- 6) Réglementation propres au marché des capitaux
- 7) Restrictions en matière de marché public
- 8) Application du droit communautaire

(5) La limite basse donne pour le total 127 et 4,3, l'écart essentiel portant sur les économies d'échelle et les effets de la concurrence.

(6) Cette évaluation est obtenue en utilisant le modèle macro-économique Hermès.

Mais il faut noter que cette vision synthétique masque en fait de substantielles différences, tant selon les pays que selon les secteurs.

a) La suppression des formalités aux frontières

Environ la moitié du commerce intercommunautaire total franchit une seule frontière et l'autre moitié deux ou plusieurs. Le coût direct des formalités douanières a pu être estimé ainsi, en milliards d'ECU :

— coûts administratifs supportés par l'entreprise (internes ou externes)	7,5
— coûts des retards aux frontières	0,4 à 0,8
— coûts administratifs supportés par les pouvoirs publics	0,5 à 1
Coût total des formalités douanières	8,4 à 9,3

b) Le coût indirect sur la production

Le coût direct est très modique par rapport à ce qui a pu être imputé au coût indirect, provoqué soit par les barrières techniques (obligeant les entreprises d'un pays à adapter leurs produits aux normes en vigueur dans les autres), soit par le cloisonnement des marchés publics : ce coût indirect serait environ 8 fois supérieur au coût direct.

L'étude donne de multiples exemples de surcoûts entraînés par les entraves techniques aux échanges.

c) L'ouverture des marchés publics

Les achats publics représentent environ 15 % du PIB (530 milliards en 1986, dont environ 60 % pour les administrations et 40 % pour les entreprises publiques). La part contractuelle de ces achats, pouvant faire l'objet d'une ouverture aux fournisseurs extérieurs, en représente près des deux tiers.

Actuellement, la fermeture serait quasi totale : « seulement 2 % des marchés publics de fournitures et 2 % des marchés publics de travaux ont été adjugés à des entreprises d'autres États membres (cela ne prend pas en compte, toutefois, le contenu en importation des marchandises achetées dans le cadre des marchés publics) ».

Le gain d'une ouverture des marchés publics a été apprécié comme la somme de trois éléments (chiffres de 1984) :

- un effet statique, par réduction de coût pour l'acheteur s'adressant au fournisseur le moins cher (4,4 milliards d'ECU) ;
- un effet de concurrence, par la baisse des prix des fournisseurs nationaux (2,3 milliards) ;
- un effet de restructuration, par augmentation des taux d'utilisation de certaines capacités et réduction progressive du nombre de fournisseurs dans la Communauté (mais néanmoins augmentation de ce nombre pour chaque acheteur qui s'adressera à toute la Communauté) (7,2 milliards).

Les chiffres précédents concernent uniquement les achats civils ; si on y ajoute le gain sur les matériels militaires (4 milliards), on arrive à environ 18 milliards (21,5 en 1987) soit 0,6 % du PIB.

La ventilation par secteur est instructive :

	achats en % du total	gain en % du total
Produits énergétiques	16	—
Produits d'équipement	20	83
Autres produits industriels	13	8
Construction	29	7
Services marchands	22	2
Total	100	100

On voit que l'intérêt de l'ouverture des marchés publics concerne essentiellement les biens d'équipement (et de façon plus précise, les moyens de transport et le matériel électrique et électronique), pour lesquels le gain essentiel viendra d'une restructuration. Le processus qui permettra d'obtenir cet effet bénéfique passe ainsi essentiellement par une remise en ordre transfrontière d'un nombre limité d'entreprises, traditionnellement considérées comme des fleurons de l'industrie nationale. Il faut donc que les gouvernements acceptent non seulement d'ouvrir leurs marchés publics — donc cessent de garantir des débouchés à ces entreprises du pays —, mais aussi de voir certaines de ces entreprises perdre leur autonomie juridique en fusionnant avec des entreprises d'autres pays ; on peut penser que, psychologiquement et politiquement, cette seconde opération sera fort délicate.

4. Le jeu des autres mécanismes

a) Les économies d'échelle

Le gain à obtenir d'une meilleure exploitation des économies d'échelle est souvent présenté comme un des arguments essentiels en faveur de l'achèvement du marché intérieur. C'est un des gros mérites de cette étude que d'avoir essayé de quantifier cet élément, qui interviendrait pour environ un tiers dans le gain total. De nombreux chiffres relatifs à la diminution du coût unitaire lorsque la taille augmente sont ainsi donnés, faisant ressortir que pour chaque augmentation de taille de 10 %, on a des réductions de coût très variables suivant les branches, mais pouvant souvent atteindre 1 à 2 %. On constate également que la taille optimale minimale serait atteinte seulement si on avait un nombre assez faible d'unités de production dans la Communauté (5 à 6 pour les voitures, camions, tracteurs, une dizaine pour les machines à laver, les centraux téléphoniques, les appareils TV, etc...).

Comment peut-on espérer gagner sur ce chapitre ? Un peu par une augmentation de la production (qu'elle soit destinée au marché intérieur ou aux exportations), mais essentiellement par des restructurations, c'est-à-dire en fait par la fermeture d'un nombre appréciable d'unités de production et un taux d'utilisation plus poussé ou un agrandissement des autres.

b) Les disparités de prix : indicateur des cloisonnements et source de gaspillages

Dans un espace économique complètement intégré, les prix — pour un produit bien défini — ne devraient différer, en les divers points du territoire, que du fait des coûts de transport. L'observation des prix pratiqués dans la Communauté fournit donc une indication sur l'ampleur des cloisonnements qui demeurent sur le marché européen.

Le rapport de la Commission présente à cet égard des tableaux fort instructifs issus d'enquêtes approfondies



menées par Eurostat et concernant une centaine de produits fort variés. Le tableau ci-dessous donne un aperçu de la dispersion des prix entre les douze pays.

Dispersion des prix par groupes de produits en 1985 (en%)

	Hors taxe	TTC
Produits de consommation (sauf énergie et services)	15	19
Énergie	10	15
Services	—	27
Biens d'équipement	12	12

En fait, de tels chiffres globaux minorent évidemment la dispersion réelle. Pour les prix hors taxe, il n'est pas rare que le rapport des extrêmes dépasse 1,5 ; il atteint même 2, pour des produits comme la lingerie, la bonneterie dames, la verrerie, la bijouterie-horlogerie, les médicaments et même 3 pour les livres. (On observe aussi que chaque pays pratique des prix élevés pour certains produits et faibles pour d'autres : ainsi, par rapport à une moyenne EUR 9 = 100, en France les livres coûtent 53, les médicaments 66, la viande de veau 75, mais la parfumerie 123, la farine 128, les tissus et mercerie 144).

Des écarts aussi importants entre pays prouvent que le marché est loin d'être unique. « Une tentative de relier l'évolution de la dispersion à l'importance relative des barrières non tarifaires a été faite. Elle est particulièrement éclairante. Pour les secteurs où existent des barrières non tarifaires, la dispersion des prix a eu tendance à augmenter très légèrement dans les dix dernières années (+ 5 %), alors qu'elle se réduisait très sensiblement dans les secteurs plus ouverts à la concurrence communautaire (— 24 % sur dix ans). Il est donc raisonnable de penser que la levée des barrières non tarifaires aura un impact direct sur la dispersion des prix et que l'effet sera plus particulièrement accentué dans les secteurs où existent actuellement des barrières aux échanges ».

Ces écarts sont évidemment source de gaspillages... et donc aussi source de gains possibles si les prix se rapprochaient. Une convergence totale vers le prix minimal pour chaque groupe de produits se traduirait par un gain de 250 milliards d'ECU, soit 8 % du PIB ; elle est totalement invraisemblable : en effet, il faut conserver à l'esprit que, comme le rappelle le rapport, même à l'intérieur de chaque pays, on observe des écarts appréciables, ainsi la dispersion de prix en Allemagne est encore moitié de ce qu'elle est dans la Communauté. Mais, même dans l'hypothèse plus modeste d'une convergence vers la moyenne actuelle de la Communauté à 9, on gagnerait encore 2 % de PIB (7).

c) Le rôle de la concurrence

C'est par une intensification de la concurrence que l'achèvement du marché intérieur modifiera les comportements des entreprises et les poussera à la fois à renfor-

cer leur efficacité et à mieux aligner leurs prix sur leurs coûts.

Effets directs ou assez rapides sur les prix, effets plus progressifs sur l'exploitation des économies d'échelle, effets à terme enfin sur le processus d'innovation. Encore faut-il que la concurrence joue.

Une étude fouillée montre notamment que les pratiques anticoncurrentielles ne sont pas seulement le fait des cloisonnements entre pays, mais s'observent au moins autant à l'intérieur de chaque pays.

Un renforcement de la politique de concurrence est donc nécessaire si on veut obtenir les effets positifs possibles de l'achèvement du marché intérieur. Le rapport de la Commission le souligne avec netteté. Peut-être peut-on ajouter aussi que, dans ce domaine comme dans d'autres, il serait utile de mieux assurer la complémentarité entre les politiques nationales et la politique communautaire pour en renforcer la synergie.

5. L'inégalité sectorielle des contributions

Le tableau A8 (page 198 d'Économie européenne) donne une décomposition sectorielle du gain total, qui est très instructive. On peut le résumer en reprenant les secteurs où les gains sont les plus élevés (chiffres arrondis).

	Gain milliards d'ECU	%	Part dans la production totale en %
Les cinq premiers :			
matériel électrique	20	10	3
véhicules automobiles	18	10	3
produits alimentaires	16	9	6
produits chimiques	15	8	4
construction mécanique	14	8	3
Sous total	83	45	19
Les cinq suivants :			
crédit et assurances	12	6	8
services non marchands	9	5	12
bâtiment, génie civil	7	4	6
matériel de bureau	7	4	1
autres services marchands	6	3	4
Sous total	41	22	31
Total des 10	124	67	50

L'inégalité de la contribution des divers secteurs au gain total est flagrante : cinq secteurs, qui n'assurent que 20 % de la production totale, contribueraient à 45 % du gain ; si on ajoute cinq secteurs de plus, on couvre la moitié de la production totale et les deux tiers du gain ; à l'opposé, les autres secteurs, couvrant l'autre moitié de la production n'assureraient qu'un tiers du gain.

L'intensité du gain à obtenir est très inégale selon les secteurs.

On peut également présenter le phénomène sous un autre angle, en regardant, pour les six principaux secteurs qui assurent la moitié du gain total quelle est l'origine du gain.

(7) Cette analyse des dispersions de prix peut être considérée comme l'amorce d'une réflexion sur certaines erreurs dans les spécialisations sectorielles entre pays et sur le gain à obtenir d'une modification de ces spécialisations.

	gain total	suppression des barrières	économies d'échelle	amélioration de l'efficacité interne
Matériel électrique	20	3	5	11
Véhicules automobiles	18	3	5	10
Produits alimentaires	16	7	6	3
Produits chimiques	15	3	8	4
Construction mécanique	14	3	5	6
Crédit et assurances	12	11	1	—
Sous total	95	30	30	34
Total de l'économie	187	80	61	46

Quelques éléments très frappants se dégagent de ce tableau :

— l'amélioration de l'efficacité interne et la suppression des rentes de monopole représentent, en moyenne, le quart du gain total : mais cette fraction monte à plus de la moitié pour le matériel électrique et les véhicules automobiles ;

— les économies d'échelle assurent le tiers du gain total, mais cette fraction dépasse la moitié pour les produits chimiques (et serait par contre négligeable pour crédit et assurances).

La source du gain est très différente selon les secteurs.

De cette double constatation résulte que l'essentiel du gain sera obtenu dans une partie modique de l'économie et selon des modalités de restructuration très différentes. On peut donc penser que les obstacles à l'achèvement du marché intérieur et les mesures nécessaires pour les lever peuvent prendre des formes très variées. On peut le préciser sur deux exemples.

Pour l'industrie automobile, sept groupes se partageaient en 1986 77 % du marché de l'Europe occidentale. Selon l'étude, « les barrières formelles aux échanges intra-communautaires se révèlent relativement marginales » ; leur suppression permettrait de gagner 0,5 milliard d'ECU. L'existence d'exigences techniques est plus grave : c'est 2,5 milliards d'ECU qu'on pourrait gagner. Au total, par la suppression des barrières, un gain de 3 milliards, à comparer à un chiffre d'affaires actuel de 150 milliards.

Plus importantes sont les économies d'échelle : pour la production proprement dite des voitures, on pourrait ramener le nombre de « plates-formes » (chassis standards) de 30 à 21 ; pour les fabricants de composants, on pourrait réduire le nombre de modèles. Le gain ainsi escomptable serait de l'ordre de 5 milliards.

Reste enfin ce qu'on peut gagner par une augmentation de l'efficacité interne des entreprises, sous la pression d'une concurrence accrue, notamment grâce à la disparition des accords de distribution qui tendent à segmenter les marchés (et sont à l'origine de fortes disparités de prix pour le même véhicule vendu dans les divers pays de la Communauté). On pourrait ainsi gagner 10 milliards.

Déjà importantes par leur volume — ils représentent 6,5 % du PIB et 3 % de l'emploi total — les services financiers sont considérés, grâce à l'intégration des marchés financiers, comme pouvant revêtir une grande importance pour l'efficacité de l'affectation des ressources. La réalité actuelle est caractérisée par une extrême dispersion des coûts pour le même service ; il n'est pas rare (tableau 5.1.4. p. 96) que les extrêmes puissent aller du simple au

double, ces écarts reflétant des différences d'efficacité interne et l'existence de rentes de monopole, à l'abri de réglementations nationales. L'étude chiffre à 21 milliards d'ECU le gain potentiel (qui se répercuterait sur les consommations intermédiaires des autres entreprises) (8).

6. L'opinion générale des entreprises

A côté d'études assez fouillées portant sur un secteur ou un facteur de cloisonnement des marchés, la Commission a également fait procéder à une vaste enquête auprès de 11 000 entreprises de la Communauté. On ne peut pas attendre de telles enquêtes, auxquelles les entreprises répondent rapidement, des informations quantitatives détaillées et précises ; par contre, on peut en dégager un éclairage intéressant sur l'impression des entreprises : comment ressentent-elles les cloisonnements actuels, qu'attendent-elles de leur suppression, les voient-elles avec espoir ou crainte ? On devrait ensuite pouvoir en déduire quelques enseignements sur le comportement probable des entreprises : pousseront-elles ou s'opposeront-elles au démantèlement des barrières, sont-elles prêtes à se restructurer autant que nécessaire pour que les gains évalués dans les études plus approfondies puissent être obtenus ?

L'élément le plus significatif est probablement la disparité des réponses selon les pays qui se situent entre deux extrêmes :

— l'attitude très positive des entreprises espagnoles : un tiers (contre 17 % pour l'Europe à 12) attend un accroissement très important et un cinquième un accroissement modeste des ventes sur le marché communautaire. Les entreprises espagnoles se sentent prêtes à — ou prêtes à faire l'effort pour — bénéficier de l'achèvement du marché intérieur et, dans la foulée, augmenter leur place sur les marchés des pays tiers ;

— l'attitude frileuse des entreprises françaises, craignant l'envahissement de leur marché intérieur, ne se sentant guère prêtes à conquérir le marché communautaire, et encore moins les marchés tiers.

De l'ensemble des chiffres du tableau 8.1.2. p. 141, on est tenté de classer les pays comme suit, par ordre d'optimisme décroissant : à un bout, se détachant nettement, l'Espagne ; puis le Bénélux, l'Irlande, l'Italie, le Portugal ;

(8) Ce chiffre est donné sous toutes réserves : il est calculé en supposant que les prix pourraient tous se rapprocher des niveaux les plus bas observés dans certains pays. La ventilation concrète d'une telle baisse entre l'amélioration de la gestion et la disparition de rentes n'est pas chiffrée.



puis le Danemark, l'Allemagne, le Royaume-Uni ; enfin à l'autre extrême, la France et la Grèce (très pessimiste). Le classement, on le constate, ne correspond, ni à l'ordre historique d'entrée dans la Communauté, ni au niveau de développement économique.

7. Quelques remarques terminales

On peut terminer cette brève présentation de l'étude de la Commission par quatre observations.

a) *Le jeu vaut-il la chandelle ?*

5 à 7% de PIB qui peuvent être gagnés, est-ce peu, est-ce beaucoup ? Ce n'est pas l'aspect massif auquel s'attendent certains, qui seront déçus. D'autres ajouteront que la difficile mise en œuvre des restructurations (et les nombreux déplacements d'emploi qui lui seront inévitablement associés) est hors de proportion avec le gain escomptable, qui ne bénéficiera d'ailleurs pas directement à ceux qui feront l'effort (une étude socio-économique cherchant à évaluer comment se présenteront gagnants et perdants serait utile pour compléter l'étude actuelle menée strictement en termes d'efficacité économique). Mais d'autres feront remarquer que cela représente 3 à 4 ans de croissance. Nous atteindrons fin 1996 le niveau de vie qui, autrement, ne serait atteint qu'en 2000 ; et avec 200 milliards d'ECU de plus par an, on peut faire beaucoup de choses. Et surtout, il ne s'agit que d'une estimation purement économique ; or la construction européenne vise beaucoup plus que l'augmentation de l'efficacité économique et du niveau de vie : elle vise à redonner à l'Europe sa place dans le monde, il ne faudrait pas l'oublier.

b) *Évaluations par excès ou par défaut : n'y a-t-il pas plus à gagner ?*

La Commission indique à maintes reprises que les chiffres proposés ne constituent que des estimations approximatives. A première vue — et en attendant la lecture des études détaillées — on peut les accepter comme des ordres de grandeur du gain économique potentiel.

Toutefois, il ne faut pas oublier qu'une étude de ce genre est empreinte d'une grande ambiguïté. Le recours, dans toute l'économie, aux techniques et aux modes de production les plus efficaces, des spécialisations valorisant systématiquement les avantages comparatifs, notamment ceux de l'Europe vis-à-vis du reste du monde, seraient évidemment susceptibles de procurer un PIB communautaire nettement supérieur à son niveau actuel : quand on regarde l'écart entre le PIB par tête de la CEE et celui des États-Unis (environ 20 % en standards de pouvoir d'achat), quand on tient compte de plus du fait que les USA ne sont pas à leur efficacité maximale, quand on observe les retards d'efficacité dans divers secteurs de divers pays européens, on peut penser que l'écart entre la production actuelle et la production potentielle, exploitant à fond l'état actuel des connaissances techniques et utilisant pleinement le volume existant de facteurs de production, est substantiel : un chiffrage du tiers ou de la moitié du niveau actuel ne paraît pas invraisemblable. Mais ce chiffre est évidemment parfaitement irréaliste : des pertes substantielles sont inévitables en de multiples endroits du fonctionnement de l'économie.

L'objectif de l'étude de la Commission est de chiffrer la fraction de ce gain potentiel qui pourrait être générée par le « choc » que constituera l'achèvement du marché intérieur et qui modifiera les comportements. C'est là que

réside la fragilité méthodologique du travail, car dans les analyses et interviews destinées à estimer cette fraction, on a inévitablement une certaine difficulté à séparer ce qui serait imputable au marché intérieur de ce qui pourrait découler d'autres modifications de comportement (par exemple plus d'innovations et de spécialisations sectorielles sous l'influence de la concurrence des pays tiers) ; or les entreprises européennes sont — et elles le savent — embarquées dans un double processus de libéralisation, interne et externe : 1992, c'est à la fois l'achèvement du marché intérieur et la conclusion de l'Uruguay-round, et elles peuvent avoir du mal à distinguer l'effet des deux (cette remarque valant notamment pour les services).

A première vue — et en attendant la lecture des études détaillées —, tenant compte des multiples avertissements de prudence qui figurent dans le texte, on a subjectivement l'impression qu'on peut accepter les chiffres proposés comme des ordres de grandeur du gain économique possible de l'achèvement du marché intérieur.

Par contre, on peut se demander si l'analyse du gain des politiques d'accompagnement ne sous-estime pas ce qu'on pourrait obtenir de politiques économiques mieux coordonnées (politique d'expansion, politique de recherche, politique commerciale commune) : ce sera, espérons-nous, l'objet d'une nouvelle étude.

c) *La plausibilité des restructurations envisagées*

Un des enseignements les plus clairs de l'étude est que l'essentiel du gain évalué découlera de restructurations, souvent profondes, de l'appareil productif : fermetures d'usines et transformations techniques (et licenciements), fusion d'entreprises. Ces restructurations se feront-elles ? Trois obstacles peuvent se dresser sur leur chemin. Économiquement, elles nécessiteront un effort d'investissement supplémentaire (qui n'a pas été chiffré). Macro-économiquement, comment stimuler la croissance du taux d'investissement ? Micro-économiquement, comment les entreprises qui, du fait de la concurrence accrue vont voir décroître leurs marges et leurs profits, pourront-elles financer les investissements d'adaptation nécessaires ? Il ne suffit pas de répondre que le marché des capitaux fonctionnera mieux.

Socialement, les licenciements liés aux restructurations et aux augmentations d'efficacité interne ne seront acceptés que si est mise en œuvre plus hardiment une politique de croissance pour l'emploi, le rapport le souligne avec netteté. C'est d'autant plus indispensable qu'il n'est pas impossible que l'intensification de la concurrence renforce spontanément les investissements de productivité au détriment des investissements de capacité, alors qu'on sait qu'une des causes de la croissance du chômage dans les quinze dernières années se trouve dans l'excès des premiers (destructeurs d'emploi) par rapport aux seconds (créateurs d'emploi) : la poursuite — ou l'amplification — de ce déséquilibre serait catastrophique pour l'emploi et doit être stoppée par une politique macro-économique adaptée.

Humainement, même lorsqu'elles n'entraînent pas de pertes d'emploi, les restructurations exigent des transformations importantes dans les conditions de travail. Celles-ci seront-elles acceptées ?

d) *Deux silences*

Le grand marché intérieur ne peut fonctionner que si est assurée une bonne stabilité des taux de change et si les acteurs économiques peuvent disposer d'une monnaie

Opinion des industriels sur les effets de l'achèvement du marché intérieur

	B	DK	D	GR	E	F	IrI	I	L	NL	P	UK	EUR 12
Effets de la suppression des barrières sur les coûts :													
• réduction très significative	27	1	52	10	8	8	6	26	20	11	32	8	25
• réduction légèrement signif.	58	52	0	61	41	45	61	57	60	44	36	50	37
• inchangé (ou sans réponse)	15	46	47	23	34	40	30	17	10	45	30	37	36
Effets de l'achèvement du marché intérieur sur le volume des ventes :													
— sur le marché national :													
• accroissement	15	8	17	11	37	8	14	27	10	37	25	6	18
• inchangé	63	81	75	54	46	64	68	64	90	54	48	81	58
• réduction	22	11	8	35	17	28	18	9	0	9	27	13	14
— exportations intra :													
• accroissement	87	60	64	55	57	57	71	68	80	89	65	78	67
• inchangé	13	39	35	43	40	34	28	30	20	11	35	22	30
• réduction	0	1	1	2	3	9	1	2	0	0	0	0	3
— exportations extra :													
• accroissement	33	12	28	23	40	17	9	36	40	23	25	13	26
• inchangé	67	86	71	75	57	76	82	62	60	74	71	26	72
Effets sur l'entreprise interviewé :													
• chances élevées	35	12	15	15	26	9	33	26	20	26	35	21	19
• chances peu élevées	38	42	37	40	33	36	33	38	40	25	25	45	37
• inchangé	25	42	41	19	30	49	28	30	40	44	30	29	37

commune : c'est l'objectif du SME. Il est étonnant que ce point ne soit pas rappelé plus fortement (le SME est mentionné allusivement deux ou trois fois).

Les restructurations ne seront pleinement intéressantes que si elles s'appuient sur des technologies de demain ; cela confère un rôle décisif à l'effort de recherche-développement et d'innovation technologique ; l'impact de la concurrence sur l'innovation fait l'objet de quelques pages intéressantes, par contre le concours que pourrait apporter une politique communautaire de RD n'est tout simplement pas évoqué. Lacune regrettable (9).

*
* *

(9) On observe d'ailleurs, dans la liste des services associés à l'étude, l'absence de la DG XII, responsable de la recherche, à l'exception du service chargé des modèles économétriques (qu'on verrait plus logiquement à la DG II).

(10) Consciente du rôle fondamental que joueront les entreprises pour l'obtention des gains de « plus d'Europe », la Commission a diffusé récemment un document intitulé : Une politique de l'entreprise pour la Communauté (COM (88) 241 final/2 du 10 mai 1988). Ce document présente d'une part un ensemble de réflexions sur le comportement des entreprises, d'autre part un inventaire des actions que la Commission a engagées — ou a l'intention d'engager — pour « améliorer les conditions de préparation des entreprises

au grand marché ». Ces actions se regroupent en quelques chapitres essentiels : l'amélioration de l'environnement des entreprises (réglementaire, financier, fiscal), l'information et la formation, la promotion de la coopération, le processus d'innovation, l'utilisation des fonds structurels. L'objet et l'esprit de ce texte sont précisés ainsi : « La présente communication ne présente pas de propositions détaillées de nouvelles mesures. Toutefois, elle définit les objectifs généraux visant à guider la politique communautaire future dans un grand nombre de domaines liés aux entreprises et à leur environnement ». « Le principe fondamental sur lequel repose cette approche est le renforcement de la structure du marché de l'économie européenne par une amélioration de la réceptivité des entreprises aux changements de la demande et d'autres conditions extérieures. Les mesures devraient donc viser soit à pallier des imperfections du marché (entraves au fonctionnement efficace des marchés), soit, lorsque c'est impossible, à compenser de telles lacunes ».

au grand marché ». Ces actions se regroupent en quelques chapitres essentiels : l'amélioration de l'environnement des entreprises (réglementaire, financier, fiscal), l'information et la formation, la promotion de la coopération, le processus d'innovation, l'utilisation des fonds structurels. L'objet et l'esprit de ce texte sont précisés ainsi : « La présente communication ne présente pas de propositions détaillées de nouvelles mesures. Toutefois, elle définit les objectifs généraux visant à guider la politique communautaire future dans un grand nombre de domaines liés aux entreprises et à leur environnement ». « Le principe fondamental sur lequel repose cette approche est le renforcement de la structure du marché de l'économie européenne par une amélioration de la réceptivité des entreprises aux changements de la demande et d'autres conditions extérieures. Les mesures devraient donc viser soit à pallier des imperfections du marché (entraves au fonctionnement efficace des marchés), soit, lorsque c'est impossible, à compenser de telles lacunes ».



LE BRÉSIL ET LES NÉGOCIATIONS SUR LE COMMERCE DE SERVICES DANS LE CADRE DU GATT

Ubaldo Cesar BALTHAZAR (1)

*Professeur adjoint de l'Université Fédérale de Santa Catarina (Brésil),
Doctorant en droit fiscal et chercheur libre
à l'Institut d'Études Européennes
de l'Université Libre de Bruxelles*

1. Le début de l' Uruguay Round (2) a été marqué principalement par l'opposition vigoureuse de dix pays, en voie de développement (certains d'entre eux récemment industrialisés), à l'inclusion de "nouveaux thèmes" dans les négociations commerciales multilatérales. Ces nouveaux thèmes étaient les services, les biens de haute technologie, les investissements en matière de commerce et la propriété intellectuelle.

S'opposant notamment aux Etats-Unis, ces pays, à la tête desquels se trouvent le Brésil et l'Inde (3), ont argumenté que ces thèmes dépassaient la compétence du GATT, et que la demande de leur inclusion au sein de l'accord répondait seulement à l'intérêt d'un groupe, qui souhaitait transformer le multilatéralisme commercial en instrument de promotion de ses seules fins (4).

Cette position prise par le groupe des Dix n'a pas été suivie et, par la "Ministerial Declaration on the Uruguay Round" du 20 septembre 1986, dont la deuxième partie traite de ces sujets, les négociations sur le commerce de service ont été lancées. Le Brésil cherche toujours aujourd'hui à donner une interprétation de ce texte qui serait plus en accord avec sa position, étant donné que pour le gouvernement brésilien, ni les services, ni le commerce des services, ne doivent être soumis au même traitement que les marchandises.

La libéralisation du commerce des services, dans un système de libre échange, tel que le prônent les Américains du Nord aurait, d'après ce pays sud-américain, des conséquences néfastes pour ses aspirations à devenir lui aussi producteur et fournisseur de produits de pointe et de services. Dans la mesure où les pays développés acquerront certaines facilités dans le domaine du commerce de services avec les pays en voie de développement, en ne leur offrant, en échange, qu'une plus grande ouverture de leurs marchés à la pénétration de biens (matières premières et produits manufacturés de base), il va s'établir une perpétuelle et inéquitable division internationale du travail. Cette situation, pour le Brésil, serait injustifiable économiquement et techniquement irréalisable.

2. Comprendre pourquoi le Brésil s'attache à tout prix à cette position, alors qu'elle le pousse à prendre une orientation divergente de celle des pays européens et des Etats-Unis - tel est l'objectif de cet article. Quoique la raison de l'attitude brésilienne qui se trouve dans la défense du projet de développement d'une industrie informatique propre soit relativement bien connue (5), nous pensons qu'il est nécessaire d'en faire une présentation synthétique, en vue de souligner l'importance que revêt cette attitude pour le commerce et l'économie mondiale, d'autant plus que c'est la première fois que ce pays s'oppose d'une

(2) Huitième cycle de négociations promu dans le cadre du GATT, commencé le 15 septembre 1986, à Punta del Este, Uruguay.

(3) Il s'agit du « Groupe des Dix », dans lequel sont également présents l'Argentine, Cuba, l'Egypte, le Nicaragua, le Nigéria, le Pérou, la Tanzanie et la Yougoslavie.

(4) Cf. Homero Urias, *Punta del Este : hacia la perpetuación de la desigualdad*, in revue « Comercio Exterior », Mexico, novembre 1986, pp. 1005 et ss.

(5) Quoique l'informatique soit aujourd'hui au centre du conflit qui oppose le Brésil et les Etats-Unis, il faut rappeler que la politique protectionniste brésilienne s'étend aussi sur d'autres domaines, tels que celui de la chimie, ou sur le secteur pharmaceutique, par exemple.

(1) L'auteur remercie Mlle Corine Gobin, Assistante de Recherches à l'Institut d'Études Européennes de l'ULB pour les suggestions pertinentes qu'elle a bien voulu émettre et pour la révision du texte, M. Antonio J. Ferreira Simões, de la Mission Permanente du Brésil auprès du GATT, à Genève, qui a bien voulu nous transmettre les documents officiels brésiliens consultés, ainsi que M. le Conseiller Juan José Huerta, attaché culturel de l'ambassade du Mexique à Bruxelles, pour la mise à disposition des documents bibliographiques en langue espagnole consultés. Il est évident que l'avis exprimé dans l'article n'engage que l'auteur.

façon aussi déterminée aux intérêts commerciaux des Etats-Unis et de ses partenaires européens (6).

D'abord nous devons noter que la position du Brésil n'est pas isolée et, qu'outre l'appui du groupe des Dix, cette position est également recommandée aux pays de l'Amérique Latine et des Caraïbes par le SELA - Système Economique de l'Amérique Latine (7). Celui-ci, à la suite de plusieurs études et analyses, avait déjà conclu que la seule façon de bien défendre les intérêts latino-américains était d'empêcher l'inclusion du commerce de services dans les négociations du GATT.

Le problème avait déjà été l'objet d'études par les pays latino-américains et des Caraïbes lors de la IIe Réunion de coordination latino-américaine de haut niveau en matière de services, qui s'était tenue à Brasilia le 26 et 27 mars 1986, sous les auspices du SELA. Et ce dernier, dans un document antérieur à la réunion de Punta del Este, avait fait une analyse approfondie des thèmes sujets à discussion et avait exprimé les réserves des pays latino-américains quant à l'incorporation de ces « nouveaux thèmes » dans le cadre du GATT.

3. En ce qui concerne les services, affirmait le SELA, les avantages que les pays en voie de développement pourraient retirer de la libéralisation d'un tel commerce ne sont pas encore bien clairement établis (8). Il examinait les conséquences négatives possibles pour les pays latino-américains d'une telle inclusion dans l'accord (9).

Un premier point négatif résiderait, d'après cet organisme, dans la possibilité de voir les négociations porter moins sur la diminution des entraves au commerce que sur l'affaiblissement des législations spécifiques des PVD inspirées pourtant par des considérations d'ordre public ou par la poursuite d'objectifs de développement. Il y a aussi, affirmait le SELA, la possibilité que les pays développés exigent des concessions pour ce qui concerne les services en échange de l'octroi ou du maintien de concessions dans le domaine de biens. Enfin, le SELA considérait encore la possibilité d'application, par les pays industrialisés, de mesures de représailles commerciales envers les pays dont les législations pourraient être considérées comme des barrières au commerce ou aux investissements en matière de services, soit que ces législations protègent « indûment » les droits de propriété intellectuelle, soit qu'elles favorisent le développement autonome de capacités technologiques, soit enfin, que leur objectif soit de contrôler les activités des entreprises multinationales.

C'est à la lumière de ces considérations que le SELA conseillait, comme la meilleure option possible pour les pays en voie de développement, de lutter pour la non-inclusion du thème des services dans les négociations

commerciales multilatérales. Bien que ce thème ait finalement été inclus dans la Déclaration ministérielle, le Brésil continue à s'opposer à sa prise en considération au sein du GATT. Il a même proposé une interprétation juridique de la Déclaration pour démontrer qu'il est impossible, sur la base des propres termes utilisés dans cette Déclaration, de traiter le commerce des services de la même façon que le commerce des marchandises.

4. Le point essentiel qu'il faut retenir, insiste le Brésil, c'est que la décision des ministres concernant le commerce des services a été prise à Punta del Este dans une réunion intergouvernementale *ad hoc*, qui s'est déroulée parallèlement à la session spéciale des parties contractantes où fut décidé un nouveau tour de négociations sur le commerce des biens dans le GATT. Deux décisions différentes furent ainsi prises simultanément (10). En analysant la Déclaration, le gouvernement brésilien montre que « la nature légale différente des deux rencontres prouve qu'il existe, depuis le début, un fondement légal net et distinct à la décision prise ».

En conséquence, les ministres ont fondé deux processus légaux de négociations distincts, l'un sur le commerce de marchandises, dirigé dans le cadre du GATT, l'autre sur le commerce des services dans un cadre juridique de référence *ad hoc*. En d'autres mots, les prémisses de l'interchangeabilité du marché des biens et de celui des services ont été exclues dès le début des délibérations.

De fait, le troisième alinéa de la deuxième partie de la Déclaration ministérielle semble donner raison à la thèse brésilienne : « un groupe de négociation sur le commerce de services est établi pour s'occuper de ces sujets. La participation dans les négociations (envisagée dans cette partie de la Déclaration), sera ouverte aux mêmes pays qui participent aux négociations mentionnées à la première partie ; les procédures et les pratiques du GATT *peuvent être appliquées à ces négociations* » (11). Ce dispositif prouve clairement que la Déclaration tient à établir une nette séparation concernant le traitement à donner aux deux thèmes (commerce de biens et commerce de services).

Mais le gouvernement brésilien ne se tient pas à la seule analyse juridique de la Déclaration. Dans le document cité, il indique encore plusieurs raisons pour lesquelles il s'oppose à la libéralisation du commerce de services. C'est ici qu'intervient la liaison entre cette position et la protection du principal marché brésilien de services aujourd'hui, l'informatique. La défense de telles positions dans le cadre du GATT est l'expression avant tout, pour le Brésil, de la défense de sa politique de réserve du marché intérieur dans le secteur de l'informatique.

Cette politique est la principale source de conflit qui oppose les Etats-Unis et le Brésil. Un conflit plutôt économique, guère politique, mais dont l'issue est considé-

(6) La position de la CEE, pour la libéralisation immédiate du commerce de services est développée par M. Willy De Clercq, in « The responsibility of the European Community in the Uruguay Round », discours prononcé à l'occasion du colloque organisé par le « Groupe of the European people's », « The European Community and the new GATT round », Brussels, 10 février 1987, p. 11.

(7) Le SELA, regroupant la plupart des pays de l'Amérique Latine et des Caraïbes, joue aujourd'hui un rôle important dans l'intégration économique de la région. Sur sa structure et ses mécanismes de fonctionnement, voir M. Alvarez Garcia, « L'intégration latino-américaine : origine, évolution et perspectives », Institut de sociologie, Centre d'études de l'Amérique Latine, université Libre de Bruxelles, 1979.

(8) SELA, *América Latina y la nuevas negociaciones multilaterales del GATT*, in « Comercio Exterior », septembre 1986, Mexico, pp. 808-818.

(9) Idem, p. 816.

(10) D'après le discours repris dans « Trade in Services : brazilian view of the negotiations process », statement made at the general debate in the group of negotiations on services, by Amb. Paulo Nogueira Batista, head of the brazilian delegation, Genève, 24 février 1987.

(11) C'est nous qui soulignons.



rée comme fondamentale pour son impact sur l'avenir brésilien d'après l'avis de presque toutes les forces politiques et sociales du pays.

5. La politique de réserve du marché dans le domaine de l'informatique, d'abord peu coordonnée dans les années septante, a été consolidée finalement par la loi n° 7232, du 29 octobre 1984. Cette dernière protège l'industrie brésilienne dans le domaine de la microélectronique (matériel et logiciel), de certains composants et d'équipements secondaires dans le secteur de la téléphonie, en prohibant l'importation de tout équipement ou programme qui est déjà produit dans le pays. Elle contrôle aussi l'importation de technologie de pointe dans le domaine des communications.

Pour mieux comprendre la position brésilienne, il faut avant tout savoir que la discussion sur l'informatique et la réserve du marché a acquis un fort contenu idéologique, pour une raison simple : « l'informatique n'est pas seulement une industrie, c'est la clé de notre développement scientifique, technologique et social » (12). Le rôle de l'informatique dans les rapports politiques internationaux entre les Etats n'échappe pas aux Brésiliens. « L'informatique n'est pas neutre : ou bien elle sert au développement ou bien à la domination » (13).

Il importe d'observer que, comme nous l'avons déjà mentionné, la réserve de marché pour l'informatique a réussi à unir presque tous les partis politiques ainsi que les principaux groupes sociaux du Brésil, quoiqu'il y ait une groupe fort bien structuré, allié au capital international, et qui défende l'ouverture du marché aux entreprises étrangères (14).

En résumé, nous pouvons dire que la loi de la réserve de marché est, pour le Brésil, le plus important ensemble de normes dont l'objectif soit de garantir le marché interne comme outil principal pour le développement technologique, en organisant sa discipline, non pas sa fermeture. « Les entreprises étrangères pourront s'y installer dès qu'il y aura un intérêt national prouvé pour leurs produits, et pourvu qu'elles ne prennent pas l'espace des entreprises nationales habilitées ».

La réserve est une espèce de pacte célébré entre l'Etat et les entreprises qui agissent dans le marché, et, dans ce sens, la loi établit une série de contre-prestations qui obligent tant les firmes nationales que les firmes étrangères à tenir compte de l'intérêt national, et qui ont comme finalité principale la confirmation des effets de la réserve (15).

6. La politique brésilienne de l'informatique, ainsi que celle des télécommunications, s'est appuyée sur la stratégie de développement formulée dans les années 40 et 50 et appliquée intégralement durant les années 60 et 70. Cette stratégie visait à articuler les intérêts des capitaux étatiques

et privés, nationaux et internationaux, de façon à permettre un certain niveau d'accumulation interne, parallèlement à l'insertion de l'économie nationale dans le circuit international du capital (16). Toutefois, compte tenu des spécifications particulières de l'industrie de l'informatique, une solution différente devait être trouvée : la réserve de marché.

Cette technique n'est pas étrangère à la politique industrielle brésilienne (17), bien que, à la différence de ce qui est pratiqué dans d'autres secteurs, dans l'informatique la réserve du marché protège exclusivement les entreprises dont le capital est à 100 % national et sous un contrôle technologique sévère local (18).

Le fondement de cette politique est clair et simple : si l'informatique n'est pas protégée, l'industrie brésilienne sera « massacrée » par le différentiel de capacité en administration et en obtention de capitaux et technologie. Dès lors, outre la composante idéologique du débat, le pragmatisme d'une telle politique est évident : « sans réserve de marché, le pays ne pourra jamais dominer les technologies de pointe » (19).

Les chiffres donnent raison à cette affirmation, en justifiant la législation protectionniste. Depuis le début de son application, le développement des entreprises nationales d'informatique a été extraordinaire. Entre 1979 et 1983, leur participation dans le marché intérieur est passée de 190 à 687 millions de dollars, soit, une progression de plus de 260 %, tandis que les multinationales ont connu une avancée de 40 % seulement (de 640 à 800 millions de dollars) (20). Si l'on sait que la législation protectionniste ne protège que les industries de micro et de mini-ordinateurs, en laissant le marché ouvert aux multinationales pour les grands ordinateurs, on peut comprendre encore plus facilement les raisons du protectionnisme brésilien.

Il y a une donnée que les Brésiliens aiment bien citer, et qui est extraordinaire elle-aussi : en 1982, l'industrie nationale avait fourni 67 % du parc d'ordinateurs installés en nombre d'équipements, représentant 19 % de sa valeur, tandis qu'en 1975 (une année avant le début de l'application de la réserve de marché), ces chiffres étaient de zéro (21).

7. Il est évident qu'une telle politique contrarie frontalement les intérêts des grandes entreprises multinationales de l'informatique, lesquelles, dans un premier temps, faisaient elles-mêmes pression sur le gouvernement brésilien dans le but, soit de révoquer la loi de la réserve, soit d'en assouplir les dispositifs considérés comme trop protectionnistes. Aujourd'hui, les grandes corporations adoptent la tactique de l'association avec le capital national, en s'adaptant aux exigences de la loi, et cherchent ainsi à occuper le maximum d'espace possible.

(12) Renato Archer, ex-ministre brésilien de la Science et de la Technologie (interview au journal « Le Monde », 25 novembre 1986, p. 7).

(13) Edson Fregni, *La informática en Brasil*, in « Capítulos SELA », n. 12, abril-junio 1986, pp. 81-89.

(14) Idem, p. 87.

(15) Idem, p. 84.

(16) *Industria de la informática y estudio de tres casos representativos de Latinoamérica*, in « Capítulos SELA », n. 12, abril-junio 1986, p. 29.

(17) Idem. (Voir note 5).

(18) Voir, pour ce qui est de l'histoire de la politique brésilienne de l'informatique, Fregni, *op. cit.* ; aussi, « Industria de la informática y estudio... », *op. cit.*

(19) Cf. José D. de Melo Teles, spécialiste brésilien en informatique (interview dans la revue « Senhor » n. 176, 1er août 1984, São Paulo, p. 1).

(20) Fregni, *op. cit.*, p. 85.

(21) Cf. « Industria de la informática y estudio... », *cit.*, p. 33.

Ce n'est en fait qu'une tactique, puisque le travail de pression et de menaces est repris par le gouvernement des Etats-Unis (22). Le gouvernement brésilien savait d'avance qu'un résultat envisageable des discussions sur la libéralisation du commerce de services, effectués dans le cadre du GATT, pourrait être la fin de sa politique pour l'informatique nationale, car l'intérêt nord-américain est tout aussi clairement affirmé : abolir la réserve de marché brésilienne par le biais du GATT.

Il faut, par conséquent, éviter que le commerce de services soit libéralisé avec l'application de toutes les règles actuelles du commerce de marchandises. Une telle application représenterait la fin de la réserve de marché, étant donné qu'il s'établirait une interdépendance entre concessions respectives dans les domaines des services et des biens ; situation par ailleurs difficilement acceptable pour le Brésil (23).

8. Outre cet argument, nous pouvons encore souligner, dans le raisonnement brésilien (24), deux autres motifs forts qui justifient, au sein du GATT, la législation protectionniste. D'abord, l'idée avancée par certains pays développés, selon laquelle le fournisseur de services doit avoir le bénéfice d'un droit d'établissement, sur les marchés étrangers, est rejetée par le Brésil. Ce rejet se fonde sur le principe du traitement national fixé par l'actuel « General Agreement of Goods ». Ce principe est applicable non pas aux producteurs des marchandises mais seulement aux marchandises et uniquement après leur entrée dans le territoire du pays importateur.

En rapport avec cela, il serait utile de rappeler que, d'après le GATT, quoique les importations et les exportations ne peuvent pas être interdites par les gouvernements, il n'y a cependant pour les gouvernements ou pour les parties privées aucune obligation légale d'importer ou, au contraire, d'exporter. Comme corollaire, il n'y a dès lors aucun droit d'accéder aux marchés ni aucun droit réciproque d'accès aux ressources.

La demande dans le domaine des services d'un « droit d'établissement » à accorder à des compagnies étrangères et d'un « droit de traitement équivalent aux entreprises nationales », compris ainsi, "aurait un effet beaucoup plus profond que ce qu'on admet pour les biens dans le cadre du GATT, un accord en vigueur depuis quatre décennies ».

9. Un autre point important d'analyse qui mérite une certaine attention, est l'argument des pays développés selon lequel le commerce de marchandises serait en déclin, qu'il ne serait plus le moteur du développement

économique mondial, rôle aujourd'hui dévolu au commerce de services. Ce qui justifierait l'ouverture des marchés nationaux de services.

Il est vrai que le commerce de services a représenté, en 1983, 62 % de la production des pays industrialisés, et 50 % environ de celle des pays en voie de développement. Il occupe en outre presque 70 % de la main-d'œuvre employée aux Etats-Unis. Et, en 1980, les pays riches ont fait un bénéfice de l'ordre de 10 milliards de dollars dans ces échanges de services. Mais, par contre, ces échanges de services ont engendré un déficit de 57 200 millions de dollars cette même année dans les pays en voie de développement (en 1970 le déficit avait été de 3 800 millions de dollars) (25).

Bien que ces chiffres ne soient pas cités par le Brésil, ils corroborent les siens, basés sur les informations du FMI : « les paiements de toutes les fournitures de biens liées à la prestation de services - qui correspondrait à une définition élargie du commerce de services - s'élevaient à 72 milliards en 1970, ce qui correspondait à 26,8 % des exportations des marchandises ; en 1980, ils atteignirent 388 milliards de dollars, mais ne représentaient que 22,1 % des exportations des marchandises ».

Cette tendance au déclin est également présente, dit le gouvernement brésilien, lorsqu'une définition du commerce de services plus restreinte est adoptée, s'appliquant à des transactions entre résidents et non-résidents. « Dans ce cas, si on considère les échanges internationaux, le commerce de services a décliné de 13 % en 1970 à 11 % dix ans plus tard ».

C'est en se fondant principalement sur ces arguments, et en refusant de plus sa participation à une nouvelle division internationale du travail où son rôle serait celui de fournisseur de matières premières ou de produits manufacturés aux économies post-industrialisées que le Brésil justifie la protection de son marché de services.

10. D'ailleurs, l'accusation de protectionnisme excessif adressée au Brésil qui serait contraire aux normes du GATT, ne convainc plus personne au Brésil. A ce sujet, il suffit de considérer l'actuelle politique nord-américaine, qui n'a cessée d'être protectionniste (26), la politique menée par le Japon durant des années, et encore aujourd'hui, avec l'objectif bien précis de protéger son marché et de développer son industrie (27), et la politique de la CEE, où l'accent est mis sur la protection du marché communautaire (28).

(22) Voir Fregni, *op. cit.*, p. 87. Le gouvernement Reagan cherche actuellement à lier la négociation de la dette externe brésilienne aux discussions sur la réserve de marché pour l'informatique. L'objectif : ouvrir le marché brésilien aux équipements nord-américains, ce qui est qualifié comme une « intolérance » par les autorités sud-américaines (cf. l'éditorial du journal « Correio Braziliense », Brasília, 12 février 1988, p. 2).

(23) Voir *supra*, paragraphe 1.

(24) Exposé dans le document « Trade in services : brazilian view... », cit. (note 10).

(25) Cf. Homero Urias, *op. cit.*, p. 1005.

(26) Récemment encore le Sénat américain a adopté un projet de loi d'inspiration, clairement protectionniste. Entre autres mesures, le projet prévoit l'adoption de mesures de protection temporaires pour les branches industrielles menacées par la concurrence internationale (cf. journal « Le Monde », du 23 juillet 1987, p. 19).

(27) Voir à ce sujet Constantine V. Vaitos, *Prestation transnacional de servicios, desarrollo nacional y papel de las empresas transnacionales*, in « Integración Latinoamericana », n. 124, junio 1987, pp. 8 et 9.

(28) L'exemple le plus marquant est celui de la politique agricole commune, qui doit poser des problèmes pour la CEE, vu la récente inclusion du thème dans les négociations du GATT.



Le Brésil lutte pour l'adoption d'un accord réaliste et équilibré en ce qui concerne le commerce de services. A son avis, une réglementation dans ce secteur, au niveau international, devrait prendre en compte la nécessité d'assurer à la fois la protection et le développement d'un certain nombre de services (principalement l'informatique) dans les pays en voie de développement (ainsi que la possibilité pour ces pays de se doter graduellement de tels services) (29).

11. Pour conclure, nous dirons que le Brésil sait que les enjeux, dans ce domaine, sont énormes, et qu'il ne

s'agit pas seulement d'une modernisation de son parc industriel ou du développement du secteur tertiaire de son économie. Il convient encore de souligner que, en développant son système informatique, un pays développe dans un même temps tous les secteurs de son économie, ce qui fait disparaître la traditionnelle division des secteurs de l'activité économique (30).

Dans la mesure où l'informatique embrasse tout, seule une protection efficace pourra assurer la pleine application du projet brésilien, en garantissant ainsi ses aspirations pour l'avenir.

(29) C'est aussi l'avis de la Commission du développement et de la coopération du Parlement européen (cf. lettre de son président au président de la Commission des relations économiques extérieures, du 24 juin 1986).

(30) Voir l'excellente étude de Vaitos, *op. cit.*, spécialement pp. 3 à 6.

A L'HORIZON 1992, QUELLE LIBRE PRESTATION DE SERVICES POUR L'ASSURANCE ? *

F. LOHEAC

Secrétaire Général,
Comité Européen des Assurances

Chaque jour apporte de nouveaux témoignages de la force mobilisatrice du « mythe » de 1992, particulièrement nette en France, mais à l'oeuvre, à des degrés divers, dans tout l'espace communautaire. Et en effet, si l'Acte Unique a repris l'objectif essentiel du Traité de Rome, organiser la libre circulation des personnes, des services et des capitaux (voir les articles 3 du Traité CE et 13 de l'Acte Unique), il a opportunément mobilisé les énergies et relancé la construction européenne en arrêtant un calendrier pour la réalisation du marché intérieur et en proposant des méthodes qui font déjà la preuve de leur efficacité : vote à la majorité qualifiée, coopération avec le Parlement Européen, principe de la reconnaissance mutuelle...

L'accélération du processus d'intégration ainsi engagé et son élargissement à l'ensemble des services modifient très rapidement le paysage, et l'on peut s'attendre à une prochaine explosion du cadre dans lequel s'exerçaient traditionnellement les services financiers.

*
* *

(*) Cet article a été rédigé au mois de mars 1988. Depuis cette date, les Directives sur la libre prestation des mouvements de capitaux ont été définitivement adoptées par le Conseil des Communautés Européennes les 22 et 24 juin respectivement.

I. — L'acquis communautaire dans le domaine des assurances

Si la libre prestation de services n'est pas encore effective, le Marché Commun de l'assurance est déjà largement avancé : une douzaine de directives - dont la première (liberté complète de la réassurance) date de 1964 - ont été adoptées par le Conseil des Communautés Européennes, quatre propositions de directive sont en discussion (liquidation ; comptes annuels et comptes consolidés ; droit du contrat ; responsabilité civile automobile), et trois autres, en préparation dans les services de la Commission, relatives à la libre prestation de services en assurances - vie, de R.C. automobile obligatoire et de risques des particuliers.

En assurance, le marché intérieur sera donc le point d'aboutissement d'une longue évolution, au cours de laquelle le droit d'établissement a déjà permis une véritable interpénétration des marchés européens et un entrecroisement des activités d'assurances. On remarquera à cet égard qu'il n'existe pas de droit formel de l'établissement, ni a fortiori de liberté de prestation de services, aux Etats-unis, ni dans certains grands ensembles fédéraux, même si la pratique supplée à cette absence et permet un fonctionnement sans rupture de l'assurance et de la réassurance sur ces marchés.

Dans une première phase, les instances communautaires ont fixé les conditions nécessaires et suffisantes pour permettre au droit d'établissement de dégager tous ses effets, d'abord pour l'assurance non vie, puis pour l'assurance vie.

Deux directives, de 1973 (non vie) et de 1979 (vie), coordonnent les garanties financières des entreprises d'assurance (par l'instauration d'une marge de solvabilité contrôlée par le siège social) ainsi que les règles d'accès et d'exercice ; elles prévoient parallèlement des procédures visant à faciliter le contrôle des entreprises, grâce à une coopération entre autorités de contrôle des Etats membres ; la double liberté d'établissement et prestation de services a été d'autre part reconnue aux agents et courtiers dans une directive de décembre 1976, par la voie d'une reconnaissance de compétence fondée sur l'exercice de la profession d'intermédiaire durant une certaine période.

Outre les deux directives relatives à l'assurance responsabilité civile automobile de 1972 et de 1983, la directive Assistance Touristique de 1984 et deux directives concernant l'assurance de la Protection Juridique et l'assurance Crédit/Caution (juin 1987), le Conseil a adopté en 1978 une directive dite de « co-assurance communautaire » qui représente un premier pas dans la voie de la libre prestation de services puisqu'elle permet la couverture d'un risque situé dans un Etat membre par des coassureurs établis dans d'autres Etats.

Mais des difficultés d'interprétation, portant sur le lieu d'établissement de l'apérateur et sur la nature et l'importance des risques éligibles à la coassurance communautaire, ont marqué la mise en vigueur dans les Etats membres de cette directive et donné à la Cour de Justice des Communautés Européennes l'occasion de se prononcer sur la difficile question de la libre prestation de services en assurance. Les arrêts de la Cour du 4 décembre 1986, qui s'inscrivent dans un contexte juridique et jurispruden-



tiel connu, sont marqués par le souci de concilier la réalisation effective de la libre prestation de services avec le besoin de protection des assurés et le contrôle indispensable des autorités nationales en matière d'assurances.

II. — Liberté de prestation de services en assurances non-vie

Reprenant leurs réflexions sur la base des arrêts de la Cour, les assureurs communautaires ont alors présenté à la Commission des Communautés Européennes leurs propositions pour un exercice ordonné de la libre prestation de services. Ces propositions, remises en avril 1987, portaient sur les points essentiels en discussion : frontière entre le droit d'établissement et la libre prestation de services, compétence de l'autorité de contrôle du pays de la prestation, provisions techniques et actifs représentatifs, loi applicable aux contrats d'assurance, taxes et contributions parafiscales sur les primes et cotisations, congruence, stabilité des marchés.

C'est le 9 février dernier que le Conseil (ECOFIN) de la CEE a adopté, à la majorité qualifiée, une proposition de deuxième Directive de coordination « fixant les dispositions destinées à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services » et modifiant la directive de 1973. Cette proposition de Directive « Liberté de Prestation de Services en Assurances non-vie » - dont la première mouture date de 1976 - traduit les orientations décidées le 18 décembre 1987 par le Conseil (Marché Intérieur) des CE ; elle reflète pour l'essentiel - sous la réserve, importante, du montant des seuils - les propositions du Comité Européen des Assurances.

La proposition de Directive - qui doit maintenant être examinée par le Parlement Européen et qui pourrait entrer en vigueur en 1990 - s'applique certes, dans le prolongement des arrêts du 4 décembre 1987, à l'ensemble des risques non vie (*), mais elle opère entre les risques professionnels et les risques « de masse » une distinction de régime d'exercice de la libre prestation de services, fondée sur le moindre besoin de protection des assurés professionnels. Sont considérés comme « grands risques », et bénéficient à ce titre d'un régime plus souple, les risques d'assurances maritime, aviation et transport (MAT), les assurances crédit et caution lorsque l'assuré exerce une activité professionnelle, et les assurances incendie, RC générale, autres dommages aux biens, pertes pécuniaires lorsque l'assuré répond à deux au moins des trois critères suivants :

- jusqu'au 31 décembre 1992
 - 500 personnes employées,
 - 24 millions d'ECU de chiffre d'affaires (170 millions de F),
 - 12,4 millions d'ECU au bilan (87 millions de F),

- à partir du 1er janvier 1993
 - 250 personnes employées,
 - 12,8 millions d'ECU de chiffre d'affaires (88 millions de F),
 - 6,2 millions d'ECU au bilan (44 millions de F),

(*) Seuls sont exclus de son champ d'application les accidents du travail, la responsabilité civile automobile (sauf la responsabilité du transporteur), la R.C. de la navigation de plaisance, la R.C. nucléaire, la R.C. des produits pharmaceutiques et l'assurance construction.

ces seuils pouvant s'apprécier sur la base d'une comptabilité consolidée. Les Etats membres ont d'autre part la possibilité d'appliquer ces critères à des associations professionnelles (même momentanées) et à des « joint ventures ». L'Espagne, la Grèce, l'Irlande et le Portugal bénéficient d'un délai plus long.

Le cumul entre établissement (agence ou succursale) et libre prestation de services est possible pour les grands risques, ainsi que pour les risques de masse pour lesquels l'établissement dans l'Etat membre concerné n'a pas d'agrément.

En matière de grands risques, l'entreprise libre prestataire n'aura qu'une déclaration à fournir au contrôle du pays dans lequel elle veut exercer son activité, alors qu'un agrément administratif pourra être exigé en matière de risques de masse.

La Commission des CE s'est engagée d'autre part à présenter dans les meilleurs délais une proposition de directive d'harmonisation en matière de provisions techniques ; les provisions relatives aux grands risques pourront d'ores et déjà être calculées selon la réglementation du pays d'origine du libre prestataire et localisées dans ce pays, mais en attendant l'harmonisation annoncée, la réglementation du pays de la prestation continuera à s'appliquer pour les autres risques.

Sur le plan fiscal, sans préjudice d'une harmonisation ultérieure, tout contrat conclu en régime de prestation de services sera exclusivement soumis aux impôts indirects et aux contributions parafiscales grevant les primes d'assurances dans l'Etat membre où le risque est situé. Cet Etat peut prendre les mesures nécessaires à la perception effective de ces impôts indirects et contributions parafiscales (y compris la désignation d'un correspondant fiscal).

La loi applicable aux contrats d'assurance est celle de l'Etat membre où les risques sont situés. Des dérogations sont possibles (un certain choix de la loi), notamment lorsque le preneur d'assurance a sa résidence habituelle dans un autre Etat membre, lorsqu'il s'agit de risques « transports » (MAT), ou lorsque les risques couverts sont situés dans deux ou plusieurs Etats membres.

La libre prestation de services est ouverte aux assurances obligatoires, sous réserve du respect de toutes les conditions spécifiques relatives à ces assurances, telles qu'elles sont prévues dans l'Etat membre qui impose cette obligation.

Les succursales et agences de compagnies d'assurances de pays tiers ayant été tenues hors du champ de la libre prestation de services, une éventuelle libre prestation à leur bénéfice relève, dans les conditions actuelles, de la souveraineté de chaque Etat membre et s'exercerait donc pour les seuls risques situés dans cet Etat.

III. — Vers une liberté de prestation de services complète en assurance ?

Si, aux termes de la Directive actuelle, les risques des particuliers (risques de masse) restent, pour des raisons de protection, soumis aux dispositions du droit du contrôle et du droit du contrat du pays du risque, la Commission CEE estime que les mesures déjà prises au niveau

communautaire en matière d'agrément, d'exercice, de contrôles financier et matériel des entreprises d'assurances devraient permettre, à terme proche, une libération complète des prestations de services ; elle a d'ailleurs prévu à son programme de 1988 la présentation de trois directives de libre prestation de services concernant les risques de masse, la RC automobile obligatoire et l'assurance vie.

Un tel programme, très (trop ?) ambitieux, n'est concevable que dans la mesure où est appliquée aux « produits financiers » la reconnaissance mutuelle des normes et standards préconisée par le Livre Blanc de la Commission (1985) : devant les difficultés rencontrées pour parvenir à de véritables harmonisations, la Commission fonde désormais la libération des services financiers sur les principes d'une harmonisation minimale des législations et d'une reconnaissance réciproque des contrôles et sur celui, corollaire, de l'application d'un contrôle unique au niveau du siège social des entreprises. C'est dans ce contexte, et sans harmonisations préalables, que se met rapidement en place l'espace financier européen.

La commission des CE vient en effet d'adopter (13 janvier 1988) une proposition de Deuxième directive de coordination bancaire, qui devrait aboutir à un seul agrément bancaire, valable pour l'établissement et pour la prestation de services, au plus tard à la fin de l'année 1992.

D'autre part, — outre que la libre circulation des parts de Fonds Communs de Placement (les OPCVM) sera effective dès 1989 — la proposition de directive sur la libération des mouvements de capitaux que la Commission a transmise au Conseil le 9 novembre 1987 prévoit la suppression de toute restriction aux mouvements de capitaux et aux flux d'épargne des particuliers ; à la nomenclature des mouvements de capitaux visés figurent (titre X) les transferts en exécution des contrats d'assurances, notamment ceux des primes et prestation au titre de l'assurance vie.

Cette libération devrait se faire conformément aux dispositions de l'article 61/2 du traité CE, selon lequel « la libération des services des banques et des assurances qui sont liés à des mouvements de capitaux doit être réalisée en harmonie avec la circulation des capitaux ». De fait, la Commission des CE commence à préparer, pour la fin de l'année 1988, une proposition de directive de libre prestation de services en assurance-vie, dont l'élaboration risque d'être particulièrement difficile en raison, notamment, des implications fiscales, essentielles en libre prestation de services Vie (taxes sur les primes et déductibilités), des situations de complémentarité — très différentes d'un Etat membre à l'autre — de l'assurance vie et des régimes nationaux de Sécurité Sociale, et de l'impact économique du placement des provisions mathématiques...

Dans ces conditions, on peut s'attendre à ce que la chaîne vague de libération touche le secteur de l'assurance vie — selon des modalités et dans une mesure qui restent à déterminer. L'effet conjugué de la Deuxième directive bancaire et de celle relative aux mouvements de capitaux devrait alors mettre en totale concurrence directe — en libre prestation de services — l'ensemble des entreprises d'assurance de la Communauté — entre elles certes, mais aussi avec l'ensemble des réseaux bancaires européens, dans la vaste zone — en expansion rapide — des produits d'épargne commune aux deux activités.

*
* *

Tel est l'environnement dans lequel vont s'exercer dans un proche avenir les activités d'assurances. Sans traiter ici les questions, majeures, de la fiscalité ou des parités entre les monnaies européennes, on peut s'interroger sur les conséquences de la substitution de la méthode de la reconnaissance mutuelle à celle des harmonisations préalables. Une telle méthode qui se traduit par des harmonisations minimales, met en effet en concurrence non seulement les agents économiques mais aussi les réglementations nationales. La Commission renvoie ainsi dans le camp des Etats la question des distorsions « réglementaires » de concurrence : pour ne pas pénaliser leurs propres opérateurs, les Etats le plus strictement réglementés devront procéder à une « révision déchirante » de leur dispositif national. Une tendance à l'alignement sur le régime national le plus « libéral » est-elle vraiment souhaitable dans la perspective de la protection de l'assuré ? Un tel exercice rencontre vite ses limites, et une déréglementation « sauvage » pourrait se révéler particulièrement préjudiciable dans une branche comme l'assurance vie, où la durée des engagements peut se compter en décennies.

Dans ce contexte, les conditions nouvelles de concurrence vont poser dans toute son ampleur le problème du contrôle des conditions de concurrence et de stabilité des marchés ; la logique voudrait sans doute que dans un espace unifié les instances communautaires soient plus directement impliquées dans les mécanismes de contrôle des pratiques anormales, dont la tentation pourrait, pour d'évidentes raisons, être beaucoup plus forte en libre prestation de services qu'en établissement.

La libre prestation de services rend aussi plus actuelle une réflexion sur la situation dans la Communauté des entreprises d'assurance des pays tiers. A cet égard, le Traité prévoit (article 59/2) que le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, peut étendre le bénéfice de la liberté de prestation de services aux entreprises des pays tiers établies à l'intérieur de la Communauté. Mais certains, partisans d'une politique commune de l'établissement, s'interrogent, au-delà du cas des agences et succursales, sur le statut des filiales dans la CEE des entreprises de ces pays, aux quelles la libre prestation de services ouvre, sans contrepartie, tout l'espace communautaire (de l'ordre de 30 % des encaissements mondiaux en assurance) ; cette question de la réciprocité (« la dimension extérieure du marché intérieur »...) — qui concerne tous les secteurs d'activités — peut difficilement être occultée alors que se développent au GATT des négociations commerciales multilatérales qui s'étendent aux services.

L'explosion de leur cadre traditionnel d'activité amènera les entreprises d'assurance, conscientes de l'état nouveau des choses, à mettre en perspective — leur structure et leur gestion, dans un souci de productivité et de créativité accrues — leur politique de distribution, en fonction d'une liberté de prestation qui devrait favoriser le courtage et certaines méthodes de distribution nouvelles — et leur stratégie internationale, qui pourrait à l'avenir être conçue, comme cela semble se dessiner, en fonction des marchés (identifier les « produits » et les segments de clientèle le plus rentables) autant que de la géographie.



L'ÉCONOMIE ET LA CULTURE DANS L'APPROCHE COMMUNAUTAIRE DE LA RADIODIFFUSION

Daniel FRANZONE

Commission des Communautés européennes ()
Direction générale « Marché intérieur et Affaires
industrielles ».*

*Exposé présenté à Santiago de Compostela dans le
cadre de « II Xornadas Galegas da Comunicacion-A
radio e a television e o seu futuro »
26 - 28 novembre 1987*

Introduction

1988 a été proclamé l'Année européenne du cinéma et de la télévision. Cette décision ne peut certes surprendre. En effet, depuis quelque temps, l'audiovisuel est devenu un thème de brûlante actualité, comme si l'on voulait en quelque sorte rattraper le retard avec lequel, à tous les niveaux, on s'attache à ce problème.

Cette attitude est facilement perceptible par toute personne qui suit avec une certaine attention la réalité quotidienne. Il suffit de feuilleter les pages des quotidiens ou des magazines, d'écouter la radio et la télévision qui se penchent de plus en plus sur cet aspect. Pour les professionnels et les experts du secteur être au courant de tout, voire des principaux développements, est devenu un véritable tour de force, tellement sont nombreux les développements au niveau national et international. En effet, le foisonnement d'initiatives législatives, de débats, d'actions concrètes est un phénomène à l'échelle européenne.

Dans ce contexte, à l'instar d'autres organisations internationales, la Communauté n'est pas restée à l'écart du problème. Au contraire, peut-on dire que par son action elle a contribué d'une façon importante à faire sortir au grand jour un débat jusqu'alors limité aux cercles politiques et professionnels. Quelle que soit l'opinion sur le Livre vert « Télévision sans frontières »⁽¹⁾ - point de départ essentiel de l'action de la Commission - il faut reconnaître que ce Livre vert a donné une impulsion décisive aux discussions sur l'audiovisuel. En cherchant à sortir des ornières trop bien connues, seront exposées les raisons et la nature de l'intervention de la Commission dans le domaine de la radiodiffusion.

Raisons de l'intervention de la Commission

Une question vient naturellement à l'esprit : pourquoi la radiodiffusion et l'audiovisuel n'ont-ils acquis une attention particulière au niveau national et international qu'à la fin des années 70 - début des années 80 ? Deux éléments ont, à notre avis, joué un rôle déterminant.

En premier lieu, le progrès technologique dans le secteur des télécommunications a permis la diffusion et la réception d'un nombre toujours croissant de programmes. Par ailleurs, ce développement technique est en constante évolution. A cet égard, il faut rappeler que dans les années 60 le monopole étatique était justifié par la limitation des fréquences et par le coût élevé des équipements nécessaires et donc par le danger que la radiodiffusion ne soit accessible qu'à un nombre restreint de sujets privés au détriment de l'intérêt général⁽²⁾.

(1) Télévision sans frontières, Livre vert sur l'établissement du marché commun de la radiodiffusion notamment par satellite et par câble, Doc. Com (84) 300 final du 14.6.1984.

(2) Ces arguments ont été évoqués par la Cour constitutionnelle italienne dans son arrêt du 13 juillet 1960, n° 59, Foro italiano 1960-I-1065.

(*) Le présent exposé n'engage que son auteur et ne représente pas les vues de l'Institution dont il dépend.

Le deuxième facteur apparemment moins visible a trait à la mutation économique. A partir des années 70, en raison de l'évolution économique mondiale, les économies occidentales ont eu la tendance de privilégier et de se diriger vers les secteurs des services à forte valeur ajoutée dont l'audiovisuel est une composante essentielle. Les services ont acquis le rôle de moteur de l'économie soit en termes de PNB soit en termes d'emploi. Ils ont pris le relais de l'industrie comme activité primaire, comme cela s'est produit dans un passé récent pour l'industrie par rapport à l'agriculture.

Dans ce contexte, un phénomène apparaît dans plusieurs Etats européens. De plus en plus sont avancées des revendications afin que les nouvelles possibilités technologiques se traduisent par la création de nouveaux espaces de liberté, par le renforcement du pluralisme d'opinions. Autrement dit, les développements technologiques doivent permettre un épanouissement, aussi large que possible, de la liberté d'expression en tant que liberté de diffuser des idées et liberté de les recevoir.

Il serait cependant illusoire de croire que tous étaient motivés par ces raisons ; certains avaient compris que cet « élan idéaliste » leur permettait d'avoir accès à un secteur économique susceptible d'avoir une rentabilité économique intéressante.

Les deux âmes de la radiodiffusion - culture et économie - apparaissent au grand jour. Or ces deux aspects sont si étroitement imbriqués que l'on ne saurait pas les scinder sans perdre une partie de la nature profonde de la radiodiffusion.

Force est de constater que la réalité juridique nationale, conçue en fonction du monopole étatique, devait être adaptée à la nouvelle situation. Il était question, notamment pour la télévision, d'élaborer un système mixte où coexistent d'une façon harmonieuse radiodiffuseurs publics et privés, où les intérêts général et individuel soient adéquatement sauvegardés, où économie et culture trouvent un juste équilibre. Le système mixte fait l'objet d'un débat, toujours en cours, dans plusieurs Etats parmi lesquels l'Espagne (3) et a constitué un des deux thèmes abordés lors de la première conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse tenue, dans le cadre du Conseil de l'Europe, à Vienne les 9 et 10 décembre 1986.

L'évolution technologique a ouvert de nouvelles possibilités non seulement au niveau national mais aussi à l'échelon international. Grâce aux satellites, en particulier ceux de la nouvelle génération, aux antennes paraboliques, aux réseaux à fibre optique, les frontières s'estompent de sorte que les programmes des autres Etats européens deviennent accessibles au public d'un pays. En somme, l'autre trait saillant de la radiodiffusion est l'internationalisation. Ce qui à notre avis recouvre deux significations : d'une part, libre circulation à travers les frontières des idées et des cultures, d'autre part, face à la demande croissante de produits audiovisuels émanant des radiodiffuseurs existants - qui augmentent la durée de

leurs émissions - et nouveaux, les échanges internationaux et la coproduction internationale se développent à un rythme accéléré.

Une remarque s'impose : la dimension nationale et la dimension internationale de la radiodiffusion peuvent - et doivent - être séparées d'un point de vue théorique aux fins d'une meilleure analyse des problèmes et des besoins au niveau d'un Etat mais elles ne peuvent être scindées dans les réponses à fournir parce que la dimension internationale est une donnée concrète à laquelle tous les Etats sont confrontés. Par ailleurs, à vouloir supposer qu'un Etat de l'Europe occidentale veuille réduire l'impact de l'aspect international, ne violerait-il pas l'esprit, sinon la lettre, de la convention européenne des Droits de l'homme, et notamment son article 10 ? Ne remettrait-il pas en cause le principe contenu dans le préambule du traité CEE d'« établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens » ?

Ces aspects que nous venons d'évoquer sont à la base de l'intervention de la Commission.

Nature de l'intervention de la Commission

Il fallait s'attendre à ce que l'intervention de la Commission dans un domaine si structuré et en mutation constante soulève des réactions et des oppositions, parfois violentes, qui ont pris, du moins dans certains débats, le dessus sur les nombreux appuis manifestés. Nous nous interrogeons sur la question de savoir si ces réactions ne découlent pas d'une insuffisante présentation de la part de la Commission de son approche et d'une compréhension partielle de celle-ci.

La Communauté est dotée de compétences économiques, comme son nom l'indique, la culture restant en dehors de ses attributions. Cependant dans le cadre des limites institutionnelles, la Communauté peut - et dans certains cas doit - orienter son action de manière à ce que celle-ci traduise à la fois des objectifs économiques, sociaux et culturels et ne se fasse pas au détriment de la culture.

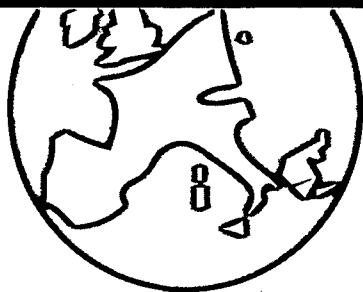
La radiodiffusion, en tant qu'activité économique dont les deux aspects - économique et culturel - sont indissociables, relève de la compétence communautaire (4). Certes il importe d'aborder ce domaine en gardant toujours à l'esprit sa nature profonde. Les deux volets sont présents dans l'approche communautaire basée sur la proposition de directive (5) concernant l'activité de radiodiffusion et le programme Media (6). Il faut rappeler que

(4) Ivo Schwartz, radiodiffusion et traité CEE, revue du Marché commun 1986, p. 387 et la politique audiovisuelle de la commission des Communautés européennes en matière de télévision, revue de l'UER, novembre 1985, p. 21.

(5) Proposition de directive concernant l'activité de radiodiffusion, Com (86) 146, fin./2, J. O. C 179 du 17.7.1986, p. 4.

(6) Programme d'action en faveur de la production audiovisuelle européenne. Communication de la commission au Conseil, Com (86) 255, final du 12.5.1986.

(3) Projet de loi sur la télévision privée, Boletín oficial de las Cortes generales, 3 legislatura, 10 avril 1987 série A, n° 30-1. Pour les développements en Allemagne, Klaus Berg, quatrième jugement sur la radiodiffusion de la Cour constitutionnelle fédérale - A la croisée des chemins pour l'instauration d'un système dualiste en RFA, revue de l'UER, mai 1987, p. 37.



l'aspect technique - et notamment des normes communes en matière de télévision par satellite et de HDTV - complète la palette de l'intervention communautaire. Ce thème mériterait à lui seul un examen approfondi mais il n'est pas possible de l'aborder dans le cadre du présent exposé.

Du point de vue juridique, la transmission de messages sonores et télévisuels constitue une prestation de services (7). Or en l'état actuel, pour qu'un programme puisse être rediffusé dans son ensemble dans un autre Etat membre, il doit être conforme à la législation de ce dernier Etat. Les réglementations nationales en la matière sont cependant divergentes et les Etats ont le droit de s'opposer, pour des raisons d'intérêt général appliquées de façon non discriminatoire, à la réception et à la retransmission d'émissions provenant d'autres Etats membres. Un programme ne saurait donc pas respecter à la fois la loi du pays d'émission et celles des Etats de réception.

Ce problème est devenu plus aigu avec l'apparition de nouveaux radiodiffuseurs et l'avènement des satellites. On peut affirmer qu'en principe la libre circulation des chaînes de service public ne pose pas de problèmes majeurs, surtout à cause des barrières linguistiques. Il est cependant permis de s'interroger sur la question de savoir si l'approche serait la même dans le cas où le multilinguisme serait une réalité concrète.

En effet, dans les Etats ayant la même langue, l'attitude face aux programmes des Etats limitrophes est beaucoup plus prudente, notamment lorsque la câblodistribution permet la rediffusion de ces programmes. Par ailleurs, la publicité contenue dans les chaînes publiques n'est pas adressée spécifiquement, sauf une fraction marginale, au public des autres Etats. De surcroît, la mission de service public des radiodiffuseurs offre aux autres Etats suffisamment de garanties pour ne pas s'opposer à la retransmission des programmes. Ces caractéristiques ne se rencontrent pas dans les radiodiffuseurs privés et dans les émissions directes par satellite, c'est bien à ce niveau que des problèmes concrets surgissent.

Face à cette situation, d'autant plus insatisfaisante en perspective, la Commission a déployé son action, en étant consciente du fait que si elle avait attendu l'aboutissement de la mutation du paysage audiovisuel dans tous ou la plupart des Etats membres, la libre circulation des programmes dans la Communauté aurait été beaucoup plus difficile à atteindre. Nous voulons cependant débayer tout de suite le terrain du doute que l'action de la Commission vise à favoriser les radiodiffuseurs privés au détriment des chaînes publiques, que l'économie l'emporte sur la culture. Nous reviendrons sur cet aspect pour montrer l'équilibre du système conçu.

Le seul moyen pour assurer pleinement la libre circulation des programmes était d'harmoniser les législations nationales dans les domaines où des obstacles réels ou potentiels subsistaient et créer ainsi le marché commun de la radiodiffusion. Il était donc question d'une harmonisation limitée au minimum nécessaire, tant en ce qui concerne les domaines qu'en termes de contenu, pour parvenir à l'objectif de la libre circulation. Dans ces conditions ont été identifiés les domaines de la publicité radiodiffusée, du parrainage, de la protection de la jeunesse

et du droit d'auteur qui est en fait le seul secteur où des controverses âpres se sont manifestées.

Il ne nous paraît pas opportun d'analyser tous les principes contenus dans la proposition, mais de se concentrer sur certains éléments. En matière de publicité la proposition opère une distinction entre émissions nationales (« intérieures ») et émissions transfrontalières. Les Etats jouissent d'une large marge d'appréciation, même afin de tenir compte des différentes traditions nationales, quant à la définition des règles applicables. Cependant, ils ne peuvent pas faire obstacle à la réception et à la retransmission des messages publicitaires, contenus dans les émissions transfrontalières, conformes aux principes de la directive.

Sur la base de ses travaux actuels, le Parlement européen — qui doit rendre un avis sur la proposition (8) — n'a pas complètement accepté cette approche et préconise une harmonisation plus poussée. La proposition prévoit qu'il appartient à chaque Etat de définir pour les émissions intérieures, sur la base de deux critères généraux, le volume maximal de publicité autorisée et les chaînes habilitées à la diffuser. Cependant pour les émissions transfrontalières les Etats ne peuvent pas s'opposer à la retransmission de messages publicitaires pourvu qu'ils ne dépassent pas un certain seuil (15% du temps d'antenne quotidien). En l'état actuel, le Parlement accepte le premier principe mais estime qu'en tout cas le législateur national ne peut fixer un plafond supérieur à 15% du temps d'antenne quotidien et 18% par tranche horaire. La publicité pour le tabac est interdite et celle pour les boissons alcooliques soumise à des limitations pouvant aller jusqu'à l'interdiction totale pour les émissions nationales. La publicité pour tous les autres secteurs — et les législations nationales actuelles établissent de nombreuses exceptions — est permise.

Le parrainage mérite une réflexion à part. Il s'agit d'un phénomène en évolution constante, qui, même en raison de ce caractère, n'est pas réglementé dans beaucoup de pays. Dans certains Etats il est permis ou toléré, dans d'autres interdit. Pourtant il est et il sera de plus en plus un instrument essentiel de financement des radiodiffuseurs et notamment des radiodiffuseurs publics confrontés, d'une part, à un plafonnement des recettes publicitaires et, d'autre part, à un produit de plus en plus insuffisant de la redevance dont le montant est limité pour des raisons politiques. La proposition de directive vise à introduire dans tous les Etats le parrainage, tout en fixant des principes généraux quant à son utilisation. Et ce sont notamment certaines télévisions privées qui ont fait une utilisation « abusive » du parrainage. Radiodiffuseurs publics et privés seront ainsi mis sur un pied d'égalité à cet égard et donc il n'y aura plus une « concurrence déloyale » vis-à-vis des premiers.

La critique souvent adressée à la proposition de directive est la suivante : elle privilégie la libre circulation des programmes au détriment du contenu des émissions, de sorte que le citoyen européen pourra disposer des programmes de tous les Etats de la Communauté pour voir partout « Dallas ». De même on fait valoir que le plafond de publicité prévu dans la proposition (15% du temps quotidien d'antenne) entraînera un nivellement vers le bas de

(7) C.J.E., 30 avril 1974, Sacchi, Aff. 155/73, rec 1974-409 (427).

(8) Le Parlement a rendu son avis lors de la session de janvier 1988, cf. procès verbal de la séance de mercredi 20 janvier 1988, PE 120083, p. 11.

la qualité des programmes les chaînes publiques et privées devant rendre leurs programmes attrayants pour la publicité.

D'où est née la conclusion que l'approche économique mène à des conséquences inacceptables sur le plan culturel ; certains s'appuyant sur ces arguments affirment que la radiodiffusion relève de la culture qui, en tant que telle, se trouve en dehors de la compétence communautaire. S'il en était vraiment ainsi, il faudrait constater que la Commission elle-même aurait manqué son objectif : assurer la libre circulation des programmes à l'intérieur de la Communauté afin de promouvoir la connaissance des différentes réalités et cultures nationales, de renforcer le sentiment d'appartenance à une « communauté sans cesse plus étroite ».

La libre circulation est complétée par des mesures relatives au contenu des programmes pour que la dimension culturelle européenne soit présentée d'une façon adéquate. Cette préoccupation se rencontre dans deux instruments complémentaires : le chapitre de la proposition de directive consacré à la promotion de la production et de la distribution des programmes télévisuels et le programme Media.

Il faut partir du constat que la production audiovisuelle européenne, notamment dans le domaine de la fiction, a trop souvent pour débouché le seul marché national. Par ailleurs, les coûts de production ne cessent pas d'augmenter et l'exploitation sur le marché national, bien qu'effectuée dans les divers médias, ne permet plus d'amortir les coûts. Dans cette situation, la production européenne diminue, alors que la demande augmente. De plus, l'audiovisuel européen doit faire face à la concurrence des produits d'Etats tiers qui ont déjà été amortis sur leur propre territoire national ou qui, destinés de par leur nature à un public international, peuvent être vendus à des prix inférieurs aux coûts des produits européens ou à la production propre. Ce point est d'autant plus aigu pour les productions des pays à dimensions réduites ou dont la langue est moins connue. La diffusion massive d'œuvres extra-communautaires risque d'être d'autant plus grande sur les télévisions privées, qui, pour des raisons financières, se dirigeront vers des produits « populaires » et aussi bon marché que possible, n'étant pas soumises à l'obligation des chaînes publiques d'assurer le pluralisme des courants de pensée et d'opinion.

La proposition de directive vise d'une part à assurer que tous les radiodiffuseurs publics et privés réservent une partie de leur temps d'antenne à la diffusion d'œuvres communautaires. Ainsi l'identité culturelle des différents Etats membres pourra être adéquatement présentée dans les programmes et en même temps les productions européennes pourront disposer de nouveaux débouchés avec des répercussions économiques évidentes. D'autre part, les stations de télévision doivent inclure dans leurs émissions un certain pourcentage d'œuvres communautaires en première diffusion dans la Communauté et affecter une partie limitée de leur budget de programmation à des œuvres communautaires émanant de producteurs indépendants. Ces mesures ont pour objectif de permettre à la créativité et aux talents européens d'avoir une place adéquate dans la programmation, en stimulant en même temps la création de nouvelles sources de production et notamment des petites et moyennes entreprises.

Tout en constituant un élément important, ces mesures ne suffisent pas à elles seules à aboutir à une industrie audiovisuelle communautaire variée et compétitive au

niveau international. En effet, divers obstacles concrets à la circulation des productions audiovisuelles ne sont pas réglés par les mesures proposées par la directive : les barrières linguistiques, le financement, la distribution, la production à des coûts réduits. Ces aspects font l'objet du programme Media qui n'a pas l'ambition de résoudre tous les problèmes de l'audiovisuel mais de chercher à apporter des solutions à certains aspects prioritaires, identifiés en étroite collaboration avec les professionnels.

Le programme Media se déroule en deux phases :

- une phase de préparation, actuellement en cours, et ce jusqu'à la fin de 1988, consistant dans l'exécution d'études de marché, consultation des professionnels et élaboration d'hypothèses de travail qui seront vérifiées par des projets pilotes ;

- une phase de réalisation consistant dans la formulation définitive du programme sur la base des résultats des travaux préparatoires ; ce programme sera soumis au Conseil pour adoption afin d'établir des actions permanentes ou, du moins, à moyen terme.

Parmi les projets actuellement en discussion, il faut rappeler le soutien financier aux productions multilingues, le développement technique des procédés de doublage et sous-titrage, la production d'images par ordinateur, le développement de l'écriture de scénarios.

Conclusions

L'action entreprise par la Commission a pour but de tracer un cadre juridique qui permette de créer un espace audiovisuel européen, élément essentiel du grand marché intérieur à réaliser d'ici 1992.

Selon la définition de l'Acte unique ce grand marché « comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des personnes, des services et des capitaux est assurée... ». Un espace sans frontières serait cependant imparfait sans la libre circulation des idées et de l'information qui seules assurent la promotion de la démocratie, de la liberté, de l'égalité, de la justice sociale, des droits fondamentaux de l'homme, expressément cités dans le préambule de l'Acte unique.

Il appartient aux Etats membres de préciser ce cadre juridique minimal en tenant compte de leur réalité et traditions nationales, de leur « identité culturelle ». Il revient aux Etats membres de définir la structure du paysage audiovisuel national, la Commission ayant pour sa part une attitude neutre vis-à-vis de la question de la radiodiffusion publique et privée. A cet égard son action a été guidée par le principe que des règles communautaires ou nationales ne produisent pas une distorsion de concurrence entre radiodiffuseurs publics et privés à l'intérieur de la Communauté ou d'une partie substantielle de celle-ci. Dans cette évaluation, nécessairement économique, les aspects culturels de la radiodiffusion ont été considérés attentivement. Par ailleurs, par des mesures spécifiques la Commission cherche à favoriser le développement d'une industrie audiovisuelle communautaire qui soit, d'un côté, riche et variée quant au contenu et, de l'autre, compétitive au niveau mondial. Ce n'est que par une production variée et compétitive que la créativité européenne



pourra s'exprimer et refléter l'éventail des opinions, de nos cultures, de nos différences.

Un très large appui à l'action de la Commission dans ce domaine a toujours été manifesté par le Parlement, ce qui est confirmé par ses travaux actuels relatifs à l'avis sur la proposition de directive. Il est nécessaire que cette collaboration soit intensifiée non seulement parce qu'en vertu de l'Acte unique la directive doit être adoptée dans le cadre de la « procédure de coopération » entre Conseil et Parlement mais aussi pour que, le moment venu, la phase de réalisation du programme Media puisse être mise en oeuvre rapidement.

Les radiodiffuseurs, les producteurs, les « travailleurs culturels » sont appelés à jouer un rôle décisif pour le pro-

grès économique et culturel de la Communauté : leur action est indispensable parce que toute réglementation, voire une législation techniquement parfaite, ne produira que des effets minimes si elle ne rencontre pas l'adhésion d'une partie de ses destinataires.

Enfin, il ne faut pas oublier le public, postulat nécessaire de la notion de média. Une action de sensibilisation de l'opinion publique sur l'importance de l'audiovisuel du point de vue culturel et économique sera menée en 1988 dans le cadre de l'Année européenne du cinéma et de la télévision.

La Communauté dans toutes ses composantes doit savoir relever les défis que j'ai évoqués parce que, si tel n'était pas le cas, il n'y aurait qu'un perdant, l'Europe.

ESPAGNE- PORTUGAL : 1,7 MILLIARD D'ECU PRÊTÉS PAR LA BEI DEPUIS L'ADHÉSION

Philippe TABARY *

Depuis l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté européenne en 1986, la Banque européenne d'investissement a accordé, en deux ans, près de 1,7 milliard d'ECU dans ces deux nouveaux pays membres, à raison de 1,1 milliard en Espagne et 0,6 milliard au Portugal. Ces chiffres sont d'autant plus importants à relever que d'une année sur l'autre, les financements ont quasiment doublé : en 1987, l'Espagne a bénéficié de plus de 700 millions d'ECU, contre plus de 400 en 1986, et le Portugal de 390 millions d'ECU (190 en 1986).

Une première raison à cette activité accrue dans la péninsule ibérique tient bien évidemment au fait que l'Espagne et le Portugal sont devenus membres de la CEE, et, du même coup, de la BEI. En effet, lorsque la BEI intervient à l'extérieur de la CEE, son activité est soumise à des plafonds fixés par les accords, protocoles ou décisions spécifiques prévoyant son intervention. Tandis que dans les pays membres, le volume des engagements n'est pas déterminé par des quotas par pays, région ou secteur économique, mais dépend des demandes, de la conformité des investissements considérés avec les critères d'intervention de la Banque, et bien sûr, de leur viabilité technique, économique et financière. De fait, l'essor est encore plus important si on le rapproche des chiffres des interventions avant l'adhésion : en Espagne, en effet, de 1981 à fin 1985, la BEI avait accordé 550 millions d'ECU, et au Portugal, de 1975 à fin 1985, 725 millions d'ECU. Le même phénomène s'était déjà vérifié pour la Grèce avant et après 1981 (1).

Ce flux de capitaux en Espagne et au Portugal depuis 1986 a bien sûr été facilité par les contacts noués dans la période pré-adhésion avec les milieux économiques et financiers, par la connaissance du terrain et des besoins acquise par les agents de la BEI et par la coopération fructueuse entretenue avec les autorités nationales (2). Mais il est surtout le reflet d'une coïncidence étroite entre les objectifs confiés à la BEI et les priorités qui s'imposent aux économies espagnole et portugaise. C'est en premier lieu le cas pour le développement régional, pour lequel tout le territoire portugais et, depuis une réforme récente, plus de 85 % du territoire espagnol sont considérés comme éligibles aux interventions de la BEI. Cela vaut également pour les autres objectifs prioritaires poursuivis par la BEI, tels que la modernisation et l'extension des infrastructures de transport (chemin de fer, routes et autoroutes, ports et aéroports) non seulement interrégionales, mais aussi entre les deux pays ou encore entre ces pays et le reste de la Communauté. C'est tout aussi vrai pour l'amélioration de l'approvisionnement en énergie et la réduction de la très forte dépendance vis-à-vis des importations de pétrole, pour la protection de l'environnement et en particulier de la qualité des eaux maritimes, ou encore pour le développement, la modernisation et la conversion du potentiel industriel et touristique. Dans cet objectif, la BEI prête une attention particulière notamment aux technologies avancées et aux investissements des petites et moyennes entreprises ; ces deux préoccupations répondent elles aussi aux particularités et aux besoins du tissu économique espagnol et portugais.

(1) En revanche, il n'y avait pas eu d'intervention de la BEI au Danemark, en Irlande et au Royaume-Uni avant l'adhésion de ces pays à la CEE et à la Banque en 1973.

(2) A Lisbonne, la BEI a ouvert en 1986 un bureau pour faciliter encore les contacts opérationnels et la circulation de l'information.

* Division Information de la BEI.



Cette coïncidence de priorités a fait de l'Espagne et du Portugal des « clients » potentiels importants pour les prêts de la BEI. Les conditions des concours accordés par la Banque répondent d'ailleurs à un besoin qui est peu facilement satisfait sur le marché local : à la faveur de sa cote de crédit de tout premier ordre, la BEI jouit des meilleures conditions du moment sur les marchés internationaux des capitaux. Elle peut ainsi accorder aux promoteurs de projets des concours à long terme (jusqu'à 15 ans dans l'industrie, 20 ans et parfois plus dans les infrastructures), assortis en général d'un différé de remboursement pouvant aller jusqu'à 5 ans, à taux fixe le plus souvent et au meilleur taux du marché. Cette complémentarité a du reste débouché sur une coopération suivie avec les réseaux bancaires espagnol et portugais, notamment pour co-financer les projets (la BEI finance en général jusqu'à 50 % maximum) et pour assurer la mise en œuvre de « prêts globaux » (3).

D'autre part, l'adhésion des deux pays à la CEE a également ouvert une possibilité de diversification vers des emprunteurs très différents. En effet, lorsque la BEI avait à mettre en œuvre un montant limité, en pratique les crédits portaient sur des infrastructures et sur le secteur public, ou sur des petites et moyennes entreprises par l'intermédiaire de banques publiques. Dès lors qu'il n'y a plus de montant maximum, tout investissement éligible peut bénéficier de prêts, et la BEI a ainsi eu la possibilité d'accroître ses contacts et ses engagements dans le secteur privé, industriel ou touristique, directement aussi bien que par l'intermédiaire de banques privées ou publiques plus nombreuses.

En Espagne, les financements en 1986-1987 ont porté en premier lieu sur le secteur productif (577,2 millions d'ECU) (4), et plus spécifiquement les petites et moyennes entreprises (514,5 millions d'ECU, dont 182,9 millions sur les ressources du nouvel instrument communautaire-NIC). La BEI a ainsi aidé à la modernisation du secteur automobile dans les zones d'urgente réindustrialisation (deux usines de production automobile près de Madrid et à Vigo, la fabrication de vitrages pour voitures à Valence) et à l'extension de trois usines d'équipements de télécommunications dans la banlieue de Madrid, à la Corogne et à Algésiras. Mais c'est surtout les investissements de petite et moyenne dimension qui ont mobilisé des fonds : au total, 514,5 millions d'ECU ont ainsi été accordés à des banques ou des institutions intermédiaires (5) pour des investissements industriels, agro-industriels et des projets visant à l'introduction de technologies nouvelles et à l'innovation. En outre, un prêt global a été accordé à la Caja General de Ahorros de Canarias pour des projets aux Iles Canaries, et plusieurs autres prêts globaux au Banco de Crédito Agrícola pour l'agro-industrie.

(3) Lignes de crédit à des banques nationales ou régionales, en faveur des petites et moyennes entreprises et infrastructures que, pour des raisons d'efficacité opérationnelle, la BEI ne serait guère à même de financer directement, de par la charge de travail disproportionnée que cela impliquerait, malgré leur intérêt très réel pour l'économie.

(4) Au 31/12/87, 1 ECU = 140,6 Ptas.

(5) Banco de Crédito Industrial, Banco de Bilbao, Banco de Santander, Banco Comercial Español, Banco Hispano Industrial, Banco Hispano Americano, Banco Vizcaya, Banco Popular Español, Banco Español de Crédito, Lisca, Uninter Leasing, Lisban.

Les projets sélectionnés par les instituts intermédiaires, y compris sur ressources de la BEI les projets touristiques dans les zones moins développées, peuvent être financés sous forme de crédits ou, lorsque le contrat de prêt global le prévoit, d'opérations de crédit-bail. Les prêts globaux sur ressources du NIC sont plus spécifiquement reprêtés en dehors des zones moins prospères : les instituts intermédiaires pour ces prêts bénéficient par ailleurs de prêts globaux sur ressources BEI, et financent ainsi des investissements petits et moyens, essentiellement réalisés par des PME, dans l'ensemble du pays.

Ont bénéficié de prêts globaux sur ressources du NIC en 1986 le Banco de Crédito Agrícola (19,8 millions d'ECU) et le Banco de Crédito Industrial (49,4 millions d'ECU) et, en 1987, le Banco de Bilbao (34,8 millions d'ECU), le Banco Atlántico Ahorro (21,8 millions d'ECU), le Banco de Santander (20,9 millions d'ECU), le Banco de Vizcaya (18,1 millions d'ECU), le Banco Español de Crédito (18,1 millions d'ECU).

Au cours des deux exercices 1986-1987, 440 investissements petits et moyens ont ainsi reçu des crédits pour un total de 205,8 millions d'ECU en Espagne (6).

Pour l'amélioration des infrastructures, principalement de transport, la BEI a accordé 439,3 millions d'ECU. Elle s'est ainsi attachée en 1986 à l'amélioration des liaisons routières et ferroviaires d'intérêt régional entre Madrid et l'Andalousie, et au renforcement des axes qui traversent le pays et facilitent les communications avec le reste de la Communauté : routes Madrid-Burgos, Madrid-Saragosse, Vilar Formoso (frontière portugaise) — Burgos, voies ferrées vers la France à travers le pays basque et la Catalogne, équipement des ports de Cadix et Ténériffe. En 1987, elle a contribué à nouveau à l'amélioration des liaisons routières et ferroviaires, notamment sur la voie ferrée Galice-Catalogne, tronçon du réseau international reliant le Portugal au réseau communautaire, sur la RN4, qui relie Madrid aux principales villes d'Andalousie (Séville, Cordoue, Cadix), ainsi que sur des tronçons de la N1, de la N2 et la N620 entre Madrid et le Portugal, le nord du pays, la France. Elle a aidé à la construction d'un pont routier sur la Guadiana, entre l'Espagne et le Portugal. Des prêts concernaient également l'amélioration des principales routes est-ouest en Andalousie, notamment les autoroutes Séville-Grenade-Baza et Jerez-Antequera, et la voie rapide Guadix-Almería, ainsi que la construction de quatre sections de l'autoroute Ugadebieta qui reliera Bilbao aux autoroutes vers Burgos, Barcelone, San Sebastian et la France. La BEI a d'autre part financé un centre de transit routier près de Bilbao pour centraliser les opérations de dédouanement, de chargement/déchargement, d'entreposage, et le stationnement des véhicules poids lourds, afin de faciliter le trafic commercial routier et les échanges transcommunautaires. Enfin, elle a aidé à la construction de cinq barrages sur des affluents du fleuve Guadiana, en vue d'accroître la quantité et la qualité de l'eau destinée aux usagers domestiques et industriels, d'offrir un certain potentiel d'irrigation et de lutter contre les inondations dans l'ouest de l'Estremadure.

(6) La mise en œuvre des prêts globaux s'étalant en général sur plusieurs mois, certains des crédits accordés l'ont été sur des lignes de crédit ouvertes avant l'adhésion. De même, les prêts globaux accordés en 1987, notamment en fin d'année, donneront-ils lieu à affectation de crédits au cours de l'exercice 1988.

En outre, dans le cadre de prêts globaux au Banco de Crédito Local de España, pour un total de 65,7 millions d'ECU, la BEI a contribué au financement d'infrastructures petites et moyennes telles que des projets routiers, l'eau, l'assainissement, l'électrification et le développement urbain réalisés par les autorités locales dans les régions moins développées. Sur ces prêts globaux, une vingtaine de projets ont bénéficié de crédits en 1986 et 1987.

Pour l'amélioration de l'approvisionnement en énergie enfin, les prêts se sont élevés à 99,9 millions d'ECU et concernaient d'une part un important complexe hydro-électrique comportant des barrages et deux centrales (856 MW), sur le Júcar, à 50 km au sud-ouest de Valence, d'autre part un réseau de gazoducs desservant le pays basque et permettant à terme le raccordement au réseau européen à Irun. Enfin, un prêt global de 21,8 millions d'ECU a été consenti au Banco Atlantico pour la rénovation et la modernisation de chaudières dans des entreprises petites et moyennes en vue d'économiser l'énergie et d'utiliser le gaz naturel à la place du fuel.

Au Portugal, c'est également le secteur productif qui a reçu l'essentiel des prêts en 1986-1987, avec un total de 346,6 millions d'ECU (7), dont 39,8 millions d'ECU sur ressources du NIC. Plus de la moitié de ce total (180 millions d'ECU) portait sur un projet d'une exceptionnelle importance pour toute la Communauté, la mise en valeur de la mine de cuivre de la société SOMINCOR à Neves Corvo, en Alentejo, l'une des régions les plus pauvres de la CEE, et sur la construction d'une usine de traitement du minerai (1,3 million de tonnes/an) en vue de la production de 250 000 à 470 000 tonnes/an de concentrés. Les réserves sont estimées à 25 millions de tonnes de minerai avec une teneur moyenne de 8 %, faisant de ce gisement l'un des plus importants du monde à aussi forte teneur en cuivre.

La BEI a d'autre part aidé à la construction d'un complexe hôtelier géré par la chaîne Sheraton en Algarve, avec centre de conférences et équipement de loisirs et de sport, et à la réalisation par la société Madiberia d'une usine fabriquant des panneaux de fibres de bois moyenne densité dans le district de Viseu.

166,6 millions d'ECU, dont 39,8 millions d'ECU sur ressources du NIC, ont été accordés sous forme de prêts globaux pour les petites et moyennes entreprises : la BEI a ainsi ouvert des lignes de crédit au Banco Português de Investimento et au Banco de Fomento Nacional pour la petite et moyenne industrie, le tourisme et des projets contribuant à la protection de l'environnement (8). Ont bénéficié de prêts globaux sur ressources du NIC le Banco de Fomento Nacional en 1986 (29,9 millions d'ECU) et le Banco Português de Investimento en 1987 (9,9 millions d'ECU).

Elle a d'autre part introduit dans la technique des prêts globaux une innovation intéressante au Portugal en ouvrant à l'État une ligne de crédit sur laquelle toutes les banques commerciales, publiques aussi bien que privées, du pays peuvent tirer, sur une base compétitive, pour le financement d'investissements. Dans le cadre de cette procédure globalisée et souple, le Banco de Portugal est

chargé de recevoir les demandes des banques, et les investissements petits et moyens sont sélectionnés en liaison avec l'Institut d'appui aux petites et moyennes entreprises industrielles (l'APMEI), selon les critères habituels de la BEI. Après une nécessaire période de rodage, cette formule a emporté un net succès : depuis l'ouverture de la première ligne de crédit en juin 1986, 70 millions d'ECU ont déjà été accordés.

En outre, le Banco Pinto e Sotto Mayor a reçu un prêt global spécifiquement destiné à des investissements petits et moyens dans l'agriculture, la pêche et l'industrie agro-alimentaire visant à faciliter l'ajustement structurel du secteur agricole.

Sur ces divers prêts globaux, 181 investissements petits et moyens ont bénéficié de crédits en 1986-87 pour un total de 54,8 millions d'ECU.

Pour l'amélioration des infrastructures, 207,7 millions d'ECU ont été accordés ; les projets financés portaient sur de nouvelles sections de l'autoroute entre Porto et Lisbonne, sur des aménagements routiers dans le nord et l'est du pays, notamment les axes Aveiro-Coimbra et Vilar Formoso-frontière espagnole, sur divers tronçons du réseau routier national (réfection de chaussées, construction de nouveaux tronçons), dans le cadre du Programme routier national de 1985 définissant les axes de haute priorité. La BEI a également aidé à l'amélioration à Madère de la route entre l'aéroport, la capitale, et les zones touristiques, à l'agrandissement de deux sections de routes au nord de Lisbonne et dans le nord du pays, vers un nouveau pont avec l'Espagne, à la desserte autoroutière entre les centres industriels du Nord (Porto, vallée de l'Ave et de la Sousa) et à la construction du pont routier entre l'Algarve et l'Andalousie sur la Guadiana, qui a également bénéficié d'un prêt pour la partie espagnole du projet. L'alimentation en eau de la ville de Porto (11 millions de m³ supplémentaires par an dans un premier temps), grâce à des ouvrages de prise, de traitement et de transport de l'eau, et la protection de l'environnement à Madère par des installations pour le traitement et l'évacuation des eaux usées dans la zone de Funchal, ainsi que par la construction d'une usine de recyclage et d'évacuation des déchets solides de 80 % de la population ont également été financés.

Des prêts ont aidé à l'amélioration de la voie ferrée Lisbonne-Porto pour le trafic des voyageurs et des marchandises, au renforcement de l'équipement téléphonique et télex dans l'ensemble du pays par liaisons hertziennes et câbles à fibres optiques, et à l'installation d'un nouveau commutateur télex numérique (8000 lignes) à Lisbonne.

Dans le secteur de l'énergie, 35,4 millions d'ECU ont été accordés pour accroître la capacité de production hydro-électrique (centrale de Calheta) et thermique (nouvelle centrale proche de celle de Vittoria) à Madère, renforcer le réseau de transport et de distribution du courant et mettre en place des équipements de télécontrôle automatisé ainsi que pour le renforcement de deux réseaux locaux de transport et de distribution de l'électricité et du système de contrôle, en vue d'améliorer la fiabilité de la fourniture de courant dans les îles de São Miguel et de Terceira, aux Açores.

(7) Au 31/12/87, 1 ECU = 169,5 Esc.

(8) Une ligne similaire a été négociée avec la Caixa Geral de Depósitos en 1987 ; elle a été signée en avril 1988.



DIX ANS DE TRAVAUX DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Essai de typologie

Vital SCHMITT *

*Assistant de M. Pierre Lelong,
membre de la Cour des comptes européenne*

Introduction

Créée par le traité portant modification de certaines dispositions financières des traités instituant les Communautés européennes signé à Bruxelles le 22 juillet 1975, la Cour des comptes européenne a accédé à l'existence juridique le 1er juillet 1977. Elle a été officiellement constituée le 18 octobre 1977 pour tenir sa première séance le 25 octobre de la même année.

Voilà donc dix ans qu'elle exerce ses compétences consultatives et de contrôle à l'intérieur du champ d'investigation que lui ont commandé les traités.

Les manifestations de l'exercice de ses attributions se sont traduites, à ce jour, sous la forme de 10 rapports annuels relatifs aux exercices de la période considérée, 54 rapports spéciaux dont 34 publiés au Journal officiel des Communautés européennes, 32 avis rendus au titre de l'article 209 CEE, sur consultation obligatoire du Conseil statuant en matière d'organisation financière, 14 rendus au titre de l'article 206 bis à son initiative ou à la demande d'une institution communautaire, 56 rapports sur les états financiers de la CECA et les comptes annuels des organismes qu'elle est en charge de contrôler, 2 étu-

des sur la situation de ces mêmes organismes et une étude sur les systèmes financiers des Communautés européennes.

Ces avis ont été arrêtés au rythme de 2 en 1977, 6 en 1978, 4 en 1979, 6 en 1980, 4 en 1981, 7 en 1982, 4 en 1983, 1 en 1984, 5 en 1985, 2 en 1986 et 5 en 1987. Simultanément, elle a adopté un rapport sous forme d'observations en 1978, 3 rapports spéciaux en 1979, 5 en 1980, 7 en 1981, 9 en 1982, 7 en 1983, 5 en 1984, 6 en 1985, 4 en 1986 et 7 en 1987. Ces documents résultent tous à divers titres de la charge qu'elle assume en vertu des traités et qui s'articule autour de trois axes :

- l'examen des comptes de la totalité des recettes et dépenses de la Communauté ;
- l'examen de la légalité et de la régularité des recettes et des dépenses ;
- la vérification de la bonne gestion financière.

L'analyse de la teneur des différentes formes d'expression de son contrôle permet de dégager une subdivision en catégories de ces trois domaines qui lui ont été assignés et à l'intérieur desquelles sont repris les exemples les plus significatifs.

I. — L'examen des comptes

Depuis l'exercice budgétaire 1977, et pour les neuf années suivantes, la Cour s'est livrée systématiquement à l'examen des comptes de la totalité des recettes, dans chacun de ses rapports annuels en y consacrant un chapitre particulier, et des dépenses correspondant aux crédits prévus par le budget dans le cadre de l'exercice considéré, en les classifiant par domaine d'activités génératrices de dépenses.

Dès sa mise en place, elle a également examiné les comptes annuels et états financiers de tous les organismes créés par la Communauté dans la mesure où leur acte de fondation ne l'excluait pas. Elle a ainsi produit annuellement des rapports relatifs aux comptes des Ecoles européennes depuis l'exercice 1976, de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail de Dublin, du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle de Berlin depuis l'exercice 1977 et de l'Agence d'approvisionnement Euratom et du Joint European Torus (JET) depuis 1978.

Son premier examen des comptes et bilans CECA date de l'exercice 1979 et s'est poursuivi annuellement depuis lors.

II. — L'examen de la légalité des recettes et des dépenses

La Cour s'est attachée depuis sa création à rappeler, dans le cadre de l'examen de la légalité des recettes et dépenses, l'obligation du respect des principes de droit budgétaire : unité, universalité, annualité, spécialité et équilibre du budget.

1. Unité budgétaire

Dans le domaine de l'unité budgétaire, principe de regroupement dans un document unique de toutes les

(*) Les opinions exprimées par l'auteur lui sont personnelles et n'engagent que sa responsabilité.

opérations budgétaires consacré par les traités de fusion de 1965 et de Luxembourg de 1970, la Cour ne s'est manifestée que de façon mineure à travers quelques observations consignées dans ses rapports annuels 1980 et 1986 indiquant que les opérations des Fonds européens de développement continuaient à faire l'objet d'une gestion distincte. Les recettes et dépenses y afférentes sont en fait une exception prévue par les traités qui permettent leur autorisation et leur exécution hors budget.

2. Universalité

Depuis la mise en place du système des ressources propres, la Cour a manifesté à plusieurs reprises son souci de voir respecté le principe de l'universalité, principe consistant à rassembler toutes les recettes en une seule masse sur laquelle s'impute l'ensemble des dépenses, opération impliquant non-contraction et non-affectation des recettes aux dépenses.

Ainsi, dans ses rapports annuels 1978 et 1979, elle a dénoncé les crédits négatifs minorant la dépense réelle dans le cadre du FEOGA-Garantie de même que les compensations effectuées en matière de montants compensatoires monétaires soit avec des ressources propres (prélèvements) soit des dépenses (restitutions) et critiqué les dispositions en vigueur aboutissant à la perception de recettes non comptabilisées comme telles mais contractées avec des dépenses et permettant des réemplois valant affectation.

3. Spécialité

Le principe de spécialité, qui vise à éviter la globalisation des crédits et permet leur examen et leur vote en détail afin d'en assurer un meilleur contrôle, a été rappelé à plusieurs reprises dans les différents rapports annuels de la Cour.

Elle a, par exemple, critiqué le recours, par la Commission, à des virements de « régularisation » à l'intérieur de la masse globale des crédits affectés aux anciens titres 6 et 7 du FEOGA-Garantie. Une telle pratique s'était trouvée facilitée par l'habitude d'y inscrire des crédits sur des lignes systématiquement sous-utilisées. Elle a notamment démontré que cette démarche créatrice de réserves occultes évitait le recours aux budgets supplémentaires ou normaux et permettait de court-circuiter l'autorité budgétaire.

4. Annualité

Ce principe, impliquant que les dépenses inscrites au budget soient autorisées pour la durée d'un exercice budgétaire, est globalement respecté, le budget s'inscrivant bien dans le cadre de l'année civile. Toutefois, la Cour a tenu à rappeler l'obligation du respect, dans ce cadre, d'un certain nombre de règles comptables, instruments de bonne gestion financière, se situant ainsi également sur le plan de son appréciation.

Dans les observations contenues dans ses premiers rapports annuels, elle a rappelé la nécessité, notamment dans le cadre du FEOGA-Garantie, de respecter un minimum de stabilité des nomenclatures et d'éviter les dépréciations anticipées de stocks effectuées en fonction des circonstances et permettant des transferts de charge d'une année à l'autre. Elle a, de plus, mis l'accent sur l'importance qu'elle accorde à un raccourcissement du délai d'apurement des comptes. Dans le cadre du Fonds social et du FED, elle a insisté sur le caractère exceptionnel des reports.

Elle s'est également livrée à l'examen du respect du principe d'annualité en matière de travaux pour tiers (rapport annuel 1978), de virements de crédits reportés d'un budget venant grossir le budget suivant et aboutissant à dépasser la limite des dépenses autorisées (rapport annuel 1979) et de sous-utilisation de crédits de paiement virés pour éviter leur annulation. Elle a ainsi fait état, dans son rapport annuel 1980, d'un total de virement de 38 millions d'ECU, considérant cette pratique irrégulière.

5. Equilibre budgétaire

La Cour a rappelé implicitement la règle de l'équilibre budgétaire en incluant, dans chaque rapport annuel, les montants des recettes ainsi que l'utilisation des crédits sous forme d'« observations générales ». Elle a adressée une première mise en garde à la Commission dans le rapport annuel relatif à l'exercice 1979 lors d'un dépassement de dépenses du FEOGA-Garantie de 203,5 millions d'ECU.

A partir de la gestion budgétaire 1984, elle a, en outre, insisté progressivement et de façon explicite sur la non-adéquation des recettes et des dépenses. A cet égard, le rapport annuel 1986 constitue une critique ouverte du non-respect des principes fondamentaux de l'organisation financière communautaire, notamment en matière d'équilibre et de transparence du budget.

6. Examen de la violation de la légalité - Détection et prévention des fraudes au détriment des finances communautaires

La Cour, en matière de fraudes, a dû donner, dès son premier rapport annuel, une définition : dol consistant à faire usage de faux pour se procurer un avantage indu - détournement délibéré de fonds ou de biens impliquant une violation de la législation ou des règlements et instructions spécifiques à une organisation. Elle a établi, dans le même temps, une distinction entre la fraude dont le propre est la clandestinité et les actes frauduleux visant à exploiter certaines lacunes de la législation existante et qui peuvent être commis publiquement, s'engageant ainsi à contribuer à prévenir la fraude dans les transactions des Communautés par l'examen de l'efficacité de la législation communautaire régissant le contrôle.

Dans cet esprit, la Cour a décrit et dénoncé de nombreuses situations préjudiciables aux finances communautaires : détournement de trafic dans le secteur du blé dur (rapport annuel 1977), trafics triangulaires dans le secteur du riz (rapport annuel 1978 ; rapport annuel 1980). Elle a adopté, en outre, un rapport spécial relatif aux fraudes de Côte dans le secteur du beurre en septembre 1982.

Elle a consacré, de plus, un chapitre dans son dernier rapport annuel 1986 à l'examen des systèmes utilisés en matière de prévention des fraudes et irrégularités dans le domaine des ressources propres traditionnelles et du FEOGA-Garantie.

Force est toutefois de reconnaître que dix ans après, les concepts de fraude et d'irrégularité demeurent obscurs au niveau communautaire.

III. — L'examen de la régularité

Ses remarques concernant la régularité des recettes et dépenses se placent souvent à la limite de son évaluation



de la bonne gestion comptable. Nombreuses ont été ses observations concernant les pratiques comptables et leur conformité au règlement financier, dans l'intérêt de la transparence budgétaire.

Ses critiques de l'absence d'uniformité des réglementations financières des institutions ou au sein d'une même institution (rapport annuel 1977), de l'absence de clarté dans la présentation budgétaire, de l'absence de conformité des engagements à l'autorisation budgétaire, ses rappels de décisions de la Commission de passer outre à un refus de visa du contrôleur financier (rapport annuel 1980), ses observations ponctuelles relatives aux modalités de paiements, à la sous-utilisation de crédits, à la nécessité de l'établissement de comptes définitifs, ou concernant les virements automatiques à partir de postes non préalablement identifiés (rapport annuel 1980) ou l'insuffisance de la documentation comptable sont autant de manifestations de sa vigilance à l'égard du respect de la régularité dans l'exécution budgétaire.

Différents rapports spéciaux en témoignent de façon plus concrète. Ainsi les rapports spéciaux relatifs à la caisse des délégués du Parlement européen (1982), ou aux dépenses relatives aux conférences interparlementaires (1/83).

L'examen de la régularité dans l'application réglementaire a donné lieu à des rapports tels que le rapport spécial du 30 octobre 1980 concernant l'application de la directive du Conseil 75/268 sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées ou le rapport spécial 2/83 sur l'application des règlements CEE n° 1078/77 et 1041/78 instituant un régime de primes de non-commercialisation du lait et des produits laitiers et de reconversion des troupeaux bovins à orientation laitière.

IV. — L'assurance d'une bonne gestion financière

Alors que les deux premiers critères de contrôle externe de la Cour, celui de la légalité l'obligeant à veiller à la conformité des actes financiers avec les dispositions communautaires applicables et celui de la régularité lui imposant la surveillance de l'application correcte des règles comptables et budgétaires sont des critères classiques, le dernier grand volet, l'assurance d'une bonne gestion financière, peut se prêter à des interprétations différentes.

Ceci a amené la Cour à affirmer, dans son premier rapport annuel relatif à l'exercice 1977, qu'il lui appartenait de juger si les moyens utilisés étaient les meilleurs, les moins onéreux, les plus efficaces et d'apprécier l'orthodoxie financière des opérations réellement effectuées pour atteindre les objectifs que la Communauté européenne s'est fixés.

Ces critères de bonne gestion financière permettent à la Cour d'aller au-delà du cadre purement juridique ou technique du contrôle comptable et de formuler une appréciation sur le bien-fondé de la dépense et sur le choix des moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs fixés au budget ou dans les décisions réglementaires.

Il convient ici de rappeler que la Cour a opté pour l'analyse des systèmes comme méthode générale de con-

trôle. Cette démarche présuppose qu'il appartient au gestionnaire de s'auto-contrôler en respectant le principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur, de contrôleur financier et de comptable et d'élaborer un système interne qui garantisse le respect des règles d'exécution budgétaire et de la bonne gestion financière. Il appartient ensuite à la Cour de vérifier la fiabilité et la qualité de ce contrôle interne.

L'examen, par la Cour, de la bonne gestion financière vise essentiellement à évaluer l'efficacité de cette gestion. A cette fin, elle a apprécié tant l'adéquation des crédits que les modalités d'aide et de la mise en œuvre des politiques que les systèmes, les procédures, les programmes, actions, organisations, régimes spéciaux ou fonds.

Au cours de ces dernières années, cet examen a donné lieu à la production par la Cour d'observations ponctuelles et générales dans le cadre des rapports annuels ou des rapports spéciaux, que l'on peut classer en plusieurs catégories :

1. L'appréciation du bon emploi et de l'utilisation adéquate des crédits et des moyens

Lorsqu'elle se livre à cet exercice, la Cour juge l'adéquation des techniques aux politiques définies, repère les défauts de gestion sans traiter en principe de la question des objectifs poursuivis ou de la politique à mener. Cependant, en la matière, la ligne séparant l'appréciation du bon usage des deniers publics du jugement sur l'opportunité d'une mesure à caractère politique est difficile à tracer de façon précise.

On trouve des observations qu'elle a délivrées dans ce cadre dans les rapports annuels où elle a apprécié, par exemple en 1977, la qualité du sorgho européen livré au Niger, la surestimation du déficit de ce pays en produits laitiers ou l'absence d'examen par la Commission lors de l'engagement des dépenses du taux d'utilisation présumé de l'établissement d'Ispra et dans les rapports spéciaux produits en 1980 sur l'aide alimentaire communautaire et en 1987 sur sa qualité, sa conformité aux normes applicables de qualité, de quantité, de conditionnement, de temps et de lieu, ses critiques se confondant avec l'appréciation des procédures.

Dans le rapport sur la qualité de l'aide alimentaire, la Cour procède à l'analyse des principales déficiences afin d'en identifier les causes et d'examiner dans quelle mesure un réaménagement des mécanismes de gestion permettrait une amélioration des conditions dans lesquelles la Communauté apporte son aide alimentaire aux pays en voie de développement. Son constat critique porte essentiellement sur la complexité de l'ensemble réglementaire, l'éclatement des responsabilités et l'inadéquation des mécanismes de contrôle, de cautionnement et d'assurance (JOCE n° C 219 du 17.08.1987).

Des exemples relatifs à son jugement des modalités d'action se retrouvent au travers des rapports spéciaux tels que les rapports 5/83 relatifs à l'aide au lait écrémé transformé en caséines et en caséinates, 1/84 sur la coordination de l'aide au développement en faveur des pays tiers. Est en outre significative la partie du rapport annuel relative à l'exercice 1979 et concernant la gestion de la poudre de lait où la Cour a montré dans quelle mesure les décisions de la Commission ont conduit à un surplus

de dépenses de 85 millions d'ECU et contribué à déstabiliser le marché du lait écrémé en poudre pour une période durable.

La Cour a également critiqué dans son rapport annuel 1980 la politique suivie dans le cadre du FED en matière d'investissements du fait de la négligence des facteurs humains et a évoqué la nécessité de repenser l'aide au développement dans le domaine agricole.

2. L'évaluation des projets et mesures spécifiques

Dans le même temps, la Cour s'est également attachée à évaluer séparément des éléments plus spécifiques d'un programme.

Cette démarche transparaît dans les rapports spéciaux respectifs sur les diverses mesures d'intervention d'achat, stockage de ventes de produits agricoles par les organismes d'intervention (1981), sur gestion des fonds communautaires d'aide au développement par la BEI où elle constate en outre la non-possibilité de fonder son appréciation du fait du manque d'informations (2/84), sur les mesures communautaires de distillation des vins (4/87) ou sur la coopération financière et technique avec l'Inde (4/86) ou sur l'aide alimentaire à ce même pays (opération Flood) (6/87).

Le rapport spécial sur la distillation des vins adopté en 1987 montre le manque de cohérence existant dans la gamme complexe des mesures s'appliquant à la distillation et la part de responsabilité de ce programme dans la création de stocks d'alcool indésirables, en contrepartie de l'élimination du marché des excédents de vin. La gestion de ces mesures en outre fait l'objet d'une démonstration, par la Cour, des insuffisances au niveau du cadre juridique de nature à exposer le système à un risque sérieux de fraudes et irrégularités (JOCE n° C 297 du 6.11.1987).

Le rapport spécial sur la coopération avec l'Inde évalue les principaux aspects de la coopération avec ce pays depuis 1976. Il préconise l'abandon progressif des fournitures d'engrais permettant à l'Inde de financer avec l'économie réalisée des projets indiens présentés sous label communautaire. Soulignant certaines conséquences du système de gestion des fonds de contrepartie par les autorités indiennes, le rapport appelle à une réflexion sur une amélioration des procédures qui assure avec transparence un mécanisme de coopération générateur d'un maximum de développement (JOCE n° C/75 du 23.03.1987).

Les observations relatives aux projets exécutés en Indonésie et en Thaïlande et contenues dans le rapport annuel 1985 reflètent ce même souci.

3. L'évaluation des programmes, organisations communes, régimes spéciaux

La Cour, à plusieurs reprises, a procédé à l'évaluation d'un ensemble de programmes complets décidés par les Communautés, en examinant leur mise en oeuvre, leur conformité par rapport aux textes les ayant générés ainsi que leurs résultats.

Cet examen s'est traduit par l'élaboration de rapports spéciaux tels que :

- le document relatif aux ventes de beurre à prix réduit à l'intérieur de la Communauté ;
- le rapport spécial n° 4/83 sur la gestion budgétaire du programme de fourniture de produits agricoles et alimentaires à la Pologne ;
- le rapport spécial n° 2/86 sur les actions hors quota CEE de développement régional du FEDER ;
- le rapport spécial n° 5/87 sur l'aide CEE à l'accélération du développement agricole en Grèce ;

Dans le rapport spécial sur l'aide communautaire à l'accélération du développement agricole en Grèce, la Cour s'attache à analyser, d'une part, la cohérence des diverses réglementations concernées et la valeur des programmes présentés et, d'autre part, l'efficacité des interventions sous l'angle des résultats quantitatifs et qualitatifs dans l'amélioration des structures agricoles. Elle y fait également une place à l'examen du suivi et du contrôle de ces actions tant de la part des services communautaires que nationaux (non publié).

- le rapport spécial n° 3/87 sur l'organisation commune des marchés dans le secteur du tabac brut ;

Dans le rapport spécial de la Cour sur l'organisation commune des marchés dans le secteur du tabac brut, la Cour invite instamment à une étude approfondie de la politique menée dans ce secteur, ayant constaté que l'application du régime des primes avait été effectuée sans considération des conditions du marché international ni de l'objectif communautaire visant à favoriser les variétés de tabac pour lesquelles existe une demande, une fraction importante des dépenses annuelles de ce secteur continuant à être versée en faveur de variétés correspondant à une demande infime (JOCE n° C 297 du 6.11.1987).

- les rapports spéciaux 3/84, 1/85, 4/85 relatifs à l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande ovine, de l'huile d'olive et celui des produits de la pêche ;
- les rapports spéciaux 5/84, 3/86 et 2/87 relatifs respectivement aux régimes d'aide aux graines oléagineuses, au lait écrémé liquide utilisé pour l'alimentation animale, au régime de quota/prélèvements supplémentaires dans le secteur laitier.

4. L'évaluation des systèmes et procédures de gestion et de contrôle

Cette démarche n'entre ni dans le cadre de l'examen de la légalité et de la régularité évoqué plus haut, ni dans celui de la bonne gestion financière à proprement parler. Les thèmes que la Cour a abordés révèlent cependant toute l'utilité et la parenté de cette démarche avec le concept de bonne gestion des fonds communautaires. Sont représentatives à cet égard les observations de la Cour (1979) sur le fonctionnement du système de stabilisation des recettes d'exploitation (STABEX), le rapport spécial 1982 relatif à l'apurement des comptes du FEOGA-Garantie, le rapport spécial 4/84 sur la mise en oeuvre de la directive 77/435 consacrée au contrôle par les Etats membres des opérations du système de financement du



FEOGA-Garantie, le rapport spécial 2/85 sur le système de paiement des restitutions agricoles à l'exportation, le rapport spécial 6/83 sur le système informatisé du Fonds social européen et 7/87 sur la gestion du système des fonds de contrepartie en matière alimentaire.

Quant à l'appréciation par la Cour dans son rapport annuel 1985 de la gestion budgétaire régie par les dispositions du traité et du règlement financier définissant le régime des douzièmes provisoires, elle relève, de façon imbriquée, du jugement de la légalité autant que de la bonne gestion.

Le rapport spécial de la Cour relatif à l'apurement des comptes du FEOGA-Garantie (novembre 1982) décrit comme essentielles les procédures et décisions d'apurement dans le système de financement de la politique agricole commune et les considère comme garanties de l'unité et de la qualité de la gestion de ce fonds. Dans ce rapport, la Cour met en évidence l'échec de ces procédures durant les dix dernières années d'application du règlement les ayant instituées et l'impute à toutes les parties à la gestion communautaire : à la Commission, ne s'étant pas dotée de moyens techniques et humains nécessaires à l'accomplissement de ses responsabilités, à l'autorité de décharge ayant accepté de donner décharge sur des comptes dont une grande partie était hypothéquée par l'absence de décision d'apurement, enfin aux Etats membres n'ayant pas fait preuve de la diligence souhaitable dans le cadre de leurs responsabilités. Mettant l'accent sur l'incidence négative des règlements des procédures, sur les conditions de gestion, l'exercice du pouvoir budgétaire et l'organisation des différents types de contrôle du FEOGA, la Cour présente dans ce rapport des suggestions d'accompagnement d'une réforme de l'apurement visant à une restauration du système (JOCE n° C 313 du 29.11.1982).

Dans le rapport spécial que la Cour a publié sur la « gestion des fonds de contrepartie en matière d'aide alimentaire », sont rappelées les règles communautaires qui permettent depuis plusieurs années à la Communauté de subordonner l'aide alimentaire qu'elle apporte aux pays en voie de développement à la vente de ladite aide alimentaire sur les marchés locaux. La Cour constate que la réglementation appliquée de 1982 à fin 1986 était trop imprécise et, exemplée à l'appui, que l'absence d'instructions adéquates aux services de la Commission a pu favoriser une gestion manquant d'efficacité (JOCE n° C 31 du 4.02.1988).

5. Le cas spécial du rapport « Stuttgart »

• Le rapport « Stuttgart » élaboré en exécution des conclusions du Conseil européen du 18 juin 1983 constitue un exemple significatif d'essai d'analyse globale des systèmes de gestion des activités communautaires (FEOGA-Garantie, fonds structurels et aide au développement), indiquant leurs déficiences, leurs faiblesses ou même leur non-existence.

Dans le rapport « Stuttgart », la Cour a attiré l'attention sur les faiblesses compromettant la bonne gestion financière des activités communautaires et présenté des propositions en vue de son amélioration. Elle préconise ainsi des solutions en matière de dépense de garantie agricole visant à réaliser des économies importantes sans compromettre la portée des mesures en cause (telles que l'organisation de la coresponsabilité, la restructuration des prix relatifs, la mise en oeuvre intégrale de la préférence communautaire, la limitation de l'effet budgétaire des montants compensatoires par le réajustement automatique et accéléré des monnaies vertes, la révision et l'élague systématique des aides compensatoires directes inefficaces. En matière de fonds à caractère structurel (FEOGA-Orientation, FEDER Fonds social), elle présente les moyens d'amélioration des résultats sans accroissement du volume de dépenses. En augmentant leur efficacité, la pression existante pour obtenir des dépenses plus importantes dans ce domaine s'en trouverait, selon la Cour, réduite. Enfin, elle pose la question de savoir si les activités financées par le fonds communautaire correspondent à de véritables politiques communautaires, ayant constaté que certaines catégories de dépenses reflétaient uniquement des intérêts nationaux et sectoriels, la Communauté se bornant à prendre en charge une partie du coût de mesures d'intérêt purement national (JOCE n° C 287 du 24.10.1983).

Conclusion

Parmi les observations qu'elle a produites à titres divers, la Cour a exprimé déjà dans le rapport annuel 1980 (observations générales), sa déception de constater que plus de la moitié de ses observations n'aient pas entraîné une modification des systèmes et procédures mises en cause. En 1983, dans le rapport Stuttgart précité, elle regrettait vivement l'absence, au niveau du Conseil, d'une procédure spéciale de suivi systématique de ses rapports spéciaux.

Ces réactions montrent, à l'évidence, qu'il conviendrait d'élaborer, en la matière, la procédure adéquate qui fait défaut.

Certes, l'article 85 quatrième alinéa du règlement financier du 21 décembre 1977 applicable au budget général des Communautés européennes a bien prévu une procédure d'examen des suites réservées à la décision de décharge sur l'exécution du budget de chaque exercice, mais non pas de véritable procédé de contrôle des mesures de redressement.

Afin de combler ce vide réglementaire, on pourrait imaginer, par exemple, l'instauration d'une « Commission des suites », similaire à celle qui assiste en permanence la Cour des comptes française, depuis 1973 et qui veillerait à ce que les observations de la Cour des comptes européenne soient toujours suivies d'effet.

LE BUDGET COMMUNAUTAIRE SOUS ANALYSE SYSTÉMIQUE

I^{ère} PARTIE

René MILAS *

Administrateur à la Commission des CE, Direction
Générale I. Relations extérieures.

SOMMAIRE

L'économie de la question budgétaire

I^{ère} partie. Le cadre institutionnel de la question budgétaire

1. Le partage des compétences entre la Communauté et les États membres.
 - 1.1. L'autonomie relative du budget communautaire.
 - 1.2. Le partage des compétences en matière de ressources.
 - 1.3. Le partage des compétences en matière de dépenses.
2. Le partage des pouvoirs entre les Institutions.
 - 2.1. Le législatif et le budgétaire.
 - 2.2. L'exécutif.
 - 2.3. Les contrôles.
3. La définition communautaire du budget.
 - 3.1. L'acte budgétaire.
 - 3.2. La nature des recettes.
 - 3.3. La nature et la destination des dépenses.
4. Les règles budgétaires.
 - 4.1. La forme.
 - 4.2. La procédure budgétaire.
5. Le mythe de la crise budgétaire.
 - 5.1. La prééminence des solutions procédurales.
 - 5.2. L'avortement des solutions fondamentales.

L'économie de la question budgétaire

A la demande de la rédaction de la *Revue du Marché commun*, cette analyse systémique du budget communautaire sera développée en trois parties qui paraîtront consécutivement dans *RMC*. Que le lecteur veuille bien nous excuser de lui imposer certaines redites.

Pour un observateur extérieur, la Communauté semble être secouée de crises cycliques caractérisées par des apogées liées aux échéances politiques : les élections nationales, l'élection directe du PE et le renouvellement de la Commission. La solution de ces crises dépendrait-elle d'hommes politiques dont le mandat les incite à ne pas mécontenter ou à ne pas décevoir leur clientèle ? Seront-ils les mêmes ? Dans la négative, est-ce que de nouveaux responsables pourront trouver des solutions nouvelles ou se contenteront-ils de gérer l'héritage ?

Le poids du passé aidant, il y aura sans doute une continuité dans les causes de ces crises. Par ailleurs, sauf à tenir un double langage, les responsables de la Communauté et les gouvernements des États membres ne peuvent plus faire marche arrière sur les objectifs du Grand marché et de réussite de l'Acte unique. Ils peuvent bien sûr trainer les pieds d'un Sommet à l'autre. Le président Delors n'est d'ailleurs pas certain que l'on ait déjà franchi le « cap de l'irréversibilité ».

(*) Les opinions exprimées ici n'engagent que l'auteur.



Avant d'exposer l'objet de notre étude, nous voudrions tout d'abord situer le budget communautaire dans le contexte économique global de la Communauté. En effet, ce n'est pas parce que le budget de la Communauté apparaît comme un objet distinct des budgets nationaux, qu'il faut en déduire que ces derniers n'ont aucune influence sur ce budget communautaire.

En 1988, le budget de la Communauté représente 3 % des dépenses publiques des douze États membres (Eur-12) et environ 1 % du produit intérieur brut (PIB) des Eur-12.

La situation budgétaire de chaque État membre varie en fonction de ses choix de politique économique et en fonction de sa richesse. La Communauté est coupée en deux : les PIB *per capita* du Royaume-Uni et du Danemark sont respectivement le double de ceux du Portugal et de la Grèce. Chaque État membre poursuit sa propre politique économique en dépit d'une coordination croissante au niveau communautaire des politiques fiscales et monétaires. Selon les publications de l'OCDE, ces politiques nationales ont actuellement deux objectifs communs :

- la diminution de la pression fiscale par une réduction des dépenses publiques ;
- la priorité aux investissements publics.

Or, la réalisation de ces deux objectifs se fait de manière inégale d'un État à l'autre, en fonction de leur richesse nationale et des partis politiques au gouvernement. A moyen terme, tout porte à croire que ces politiques auront pour effet de faire porter, sur la Communauté et son budget, les conséquences budgétaires du désengagement de l'État des activités traditionnelles d'intervention étatique (régulation et encadrement des facteurs de production, transferts sociaux et régionaux).

L'évolution de la fonction budgétaire des États amène ceux-ci à concentrer leurs interventions sur les investissements stratégiques (défense, nouvelles technologies, et sur la recherche et le développement). Il n'est donc pas étonnant que ces nouvelles formes d'intervention de l'État soient celles que les États hésitent à placer dans un cadre communautaire.

Dès lors, il faut s'attendre à ce que le désengagement des États des formes traditionnelles d'intervention sur la vie économique nationale se traduise par un report de cette fonction d'intervention sur la Communauté. Ce report aura des conséquences en termes de pouvoirs et de budget communautaire. La Communauté peut-elle faire face à cette évolution ?

Pour y répondre, nous avons envisagé de placer le budget communautaire sous analyse systémique, sur la base des hypothèses suivantes :

- les finances de la Communauté et le budget ne sont qu'un sous-système plus vaste, celui de l'intégration d'États inégalement développés ;
- ce système coexiste avec d'autres sous-systèmes, tels que le système de définition et d'adoption des objectifs (déterminé par le pouvoir législatif) et tels que le système d'exécution des objectifs (déterminé par l'exécutif commun et les États membres) ;
- ce système, bien que régi par des règles spécifiques, est déterminé par les autres sous-systèmes et qu'à ce titre, il peut être l'obstacle /ou moyen d'une révision des autres sous-systèmes.

Toute réflexion sur les finances de la Communauté et plus spécialement sur son budget doit se poser la question de la nature spécifique de la Communauté. Si l'on peut certes y déceler l'héritage des finances publiques nationales, il faut se garder sans doute d'une assimilation précipitée des finances de la Communauté à celles de ses États membres. Ces dernières ont plusieurs siècles d'histoire et de pratique, et la Communauté n'a pour elle que les espoirs de sa jeunesse.

Dans les relations interétatiques européennes, la Communauté peut se définir comme une phase transitoire (et à durée indéterminée) devant conduire à l'intégration de ses États membres dans un système fédératif, l'Union européenne. Que l'on agrée ou non cette définition, il est au moins certain que la Communauté est régie par ses propres règles et qu'elle produit des politiques communes auparavant inconnues dans les relations extérieures traditionnelles des États. L'évolution actuelle de la Communauté confirme l'irréversibilité du processus, tant parce que les attentes et les demandes des membres ne cessent de se diversifier et de se multiplier, que parce que les pays européens hors Communauté s'apprentent à y entrer. Cette constatation signifie que les États membres ou non de cette Communauté font une analyse de politique économique nationale qui inclue la dimension communautaire dans tous ses aspects et notamment dans son aspect financier.

La question budgétaire de la Communauté ne peut donc être détachée, sauf à des fins d'analyse théorique, de l'ensemble des éléments constitutifs de cette Communauté, c'est-à-dire, d'une part l'infrastructure des finances publiques nationales et les politiques nationales et d'autre part les politiques propres à la Communauté. On serait, sans doute aussi, tenté de réduire la question budgétaire dans la Communauté à une simple question de fonctionnement d'une organisation internationale (voir l'attitude des États membres des agences spécialisées des Nations Unies), mais ce serait se méprendre sur l'évolution de la Communauté.

En dépit de l'absence évidente d'une politique budgétaire commune, il n'est pas démontré que la Communauté ne puisse évoluer dans ce sens et parvenir à se doter d'une telle politique commune, au sein de laquelle le budget communautaire proprement dit jouerait un double rôle d'incitation et de péréquation des finances publiques nationales, le tout s'inscrivant dans l'intégration des économies nationales, via des politiques communes ou des dérogations nationales coordonnées.

Dans cette première partie, nous envisagerons la question budgétaire sous l'angle du schéma institutionnel spécifique à la Communauté, qui constitue un des sous-systèmes de cette Communauté. Son importance fondatrice en fait d'ailleurs un point de départ quasi obligatoire pour le repérage des sous-systèmes.

Dans la seconde partie (à paraître dans le numéro 318 de la *RMC*), nous appliquerons le concept de système à la Communauté et nous identifierons les fonctions du système budgétaire de la Communauté.

Finalement, nous nous demanderons, dans la troisième et dernière partie (à paraître dans le numéro 319 de la *RMC*), si la réforme des finances de la Communauté, débattue actuellement dans les Institutions et les États membres, procède d'une analyse systémique et augure de la formation d'une politique budgétaire commune.

Le cadre institutionnel de la question budgétaire

La question budgétaire dans la Communauté est étroitement liée au cadre institutionnel. La Communauté, en tant que phénomène international, peut être considérée comme un service public dont les limites ont été fixées par les traités conclus entre ses États membres. Ce service public et ses limites sont traversés par la question budgétaire : elle est une tranchée dans le champ miné des compétences et des pouvoirs des États et des Institutions de la Communauté. Elle provoque un conflit de positions, où l'initiative des acteurs est limitée par la configuration du champ de bataille et par l'absence de stratégie budgétaire globale.

Dans cette première partie, nous envisagerons successivement :

- le partage des compétences entre la Communauté et ses États membres ;
- le partage des pouvoirs entre les Institutions communes ;
- les règles budgétaires et,
- le mythe de la crise budgétaire.

1. — Le partage des compétences entre la Communauté et les États membres

Le partage des compétences budgétaires entre la Communauté et les États membres est parallèle au transfert de compétences normatives à la Communauté par les États membres. La Communauté dispose d'un budget autonome et distinct des budgets nationaux, mais cette autonomie n'est pas entière puisque les États maîtrisent la compétence de création de ressources, qu'ils décident au sein du Conseil des ministres des objectifs et des dépenses qu'ils impliquent, lesquelles recettes et dépenses communautaires viendront affecter (même minimalement) les politiques nationales de dépenses publiques.

1.1. L'autonomie relative du budget communautaire

La séparation ou la distinction du budget communautaire et des budgets nationaux est purement juridique et comptable, mais en réalité ils sont liés réciproquement en recettes et en dépenses au moment de leur exécution respective.

L'autonomie budgétaire de la Communauté signifie que les États membres ne peuvent pas décider individuellement et unilatéralement de leur contribution au budget ou de l'affectation (juste retour) des dépenses communautaires à des objectifs nationaux. Le budget de la Communauté est le produit d'une décision collective.

L'autonomie budgétaire de la Communauté est relative, car le partage des compétences en matière de recettes et de dépenses entre la Communauté et ses États membres n'est pas en faveur de la Communauté. Tout est prévu pour que les États membres puissent juguler financièrement la Communauté, comme nous le montre

l'article 6 paragraphe 2 du traité CEE, qui exige des Institutions communes qu'elles ne compromettent pas la stabilité financière des États membres.

1.2. Le partage des compétences en matière de ressources

L'irréversibilité du système des ressources propres de la Communauté peut être mise en doute du fait :

- de la coexistence du système des ressources propres (article 201 CEE) et du système des contributions nationales (article 200 CEE) ;
- du recours à des ressources extraordinaires, telles que des avances (remboursables ou non) des États membres au budget communautaire ;
- du recours à des « dépenses négatives » qui sont une contraction des recettes et des dépenses ;
- du « juste retour » demandé par les États membres et concédé par la Communauté en 1976 et dont la problématique conditionne l'ensemble de la question budgétaire comme l'a montré le Conseil européen de Fontainebleau (chèque britannique).

Il convient par ailleurs de distinguer les ressources propres nouvelles ou supplémentaires et les ressources propres existantes ou actuelles :

a) en matière de ressources propres nouvelles ou supplémentaires, la compétence est détenue exclusivement et individuellement par les États. L'article 201 du traité CEE renvoie aux dispositions constitutionnelles nationales, c'est-à-dire à la ratification par les parlements nationaux de tout accord entre les États membres ayant pour objet de créer des ressources propres nouvelles ou de transférer des ressources propres supplémentaires. Et cela bien que les Institutions communes (Commission, Conseil des ministres) soient impliquées dans la préparation de cet accord. Le Conseil des ministres ne peut adresser qu'une recommandation aux États membres, ceux-ci ont le dernier mot. Notons finalement que la Communauté ne dispose pas d'un pouvoir fiscal traditionnel qui lui permettrait de créer, de manière exclusive et autonome, un impôt communautaire dont seraient redevables les citoyens européens. On peut lui reconnaître un certain pouvoir parafiscal lorsqu'elle impose des prélèvements ou des droits de douane sur les produits importés ou lorsqu'elle impose aux producteurs agricoles des taxes de corresponsabilité ou des cotisations liées à certaines productions (prélèvement CECA sur les entreprises sidérurgiques et cotisation pour les producteurs de sucre). Il est évident que les ressources propres affectées à la Communauté sont comptabilisées dans les budgets nationaux dans l'état des dépenses ;

b) en matière de ressources propres existantes, c'est-à-dire celles que les États membres ont déjà accepté d'octroyer à la Communauté (selon la procédure précitée sous a), les États membres n'ont plus qu'une compétence résiduelle. La compétence principale est détenue par le Conseil des ministres, où siègent les États membres, qui disposent d'un droit de vote pondéré selon leur taille économique et qu'ils peuvent utiliser pour adopter ou rejeter les propositions de la Commission en matière d'objectifs des politiques communautaires et en matière de budget. Le Conseil des ministres et le PE sont compétents pour appeler ces ressources existantes, dans les limites de leur disponibilité, pour couvrir les dépenses que le Conseil et le PE auront inscrites au budget. L'épuisement



des ressources propres existantes et disponibles met les Institutions communes dans l'obligation de :

- demander aux États membres des ressources supplémentaires allant éventuellement au-delà du plafond des ressources propres ; dans ce dernier cas, il faut avoir recours à la procédure mentionnée sous a ;

- rectifier les choix budgétaires en cours d'exercice pour faire face aux engagements juridiques de la Communauté (dépenses obligatoires ou DO).

1.3. Le partage des compétences en matière de dépenses

Les États membres sont individuellement compétents en matière de dépenses publiques nationales, mais l'exercice de leur compétence ne peut être contraire aux traités ou aux réglementations communes.

La Communauté est non seulement compétente pour les dépenses inscrites à son budget, mais elle détient aussi un pouvoir de contrôle des dépenses publiques nationales dans le cadre de :

- l'apurement des comptes des Fonds d'intervention communautaire (FEOGA, Fonds social, FEDER), au cours duquel elle examine la conformité à la réglementation commune des dépenses nationales ; ainsi, lorsque les États effectuent des dépenses non conformes, la Communauté refusera de les mettre à la charge du budget communautaire et elle pourra en outre demander leur récupération au titre de la procédure des aides ;

- la procédure d'examen des aides des États aux opérateurs économiques ; ces aides sont des dépenses publiques. La Commission peut constater leur illégalité (aides non notifiées) ou leur incompatibilité par rapport au traité et demander aux États membres de suspendre ces aides ou de les récupérer auprès des bénéficiaires.

Il n'est donc guère aisé de tracer une frontière claire et nette entre les budgets nationaux et le budget communautaire, en raison de la liaison réelle (complémentarité, consécuité, etc.) des dépenses communautaires et nationales sur les mêmes objectifs et en raison de la dépendance du budget communautaire vis-à-vis des résultats économiques nationaux et des interventions publiques des États sur l'ensemble de leur économie, via leur budget.

En conclusion, le partage des compétences budgétaires entre la Communauté et les États membres est révélateur de la dépendance du système budgétaire communautaire, qui est déterminé à la fois par les politiques nationales et communautaires et par l'intensité des dépenses publiques dans les États membres. Bien que distinct des budgets nationaux, le budget communautaire n'a qu'une autonomie relative par rapport aux systèmes budgétaires nationaux. Nous examinerons maintenant les contraintes internes du système budgétaire de la Communauté.

2. — Le partage des pouvoirs entre les Institutions

Dans la Communauté, une Institution ne détient des pouvoirs que dans les limites des compétences qui lui ont été attribuées par les traités. Il n'existe pas de séparation

traditionnelle des pouvoirs. Il y a partage des pouvoirs législatif et exécutif dans lesquels le pouvoir budgétaire s'est infiltré (1).

2.1. Le législatif et le budgétaire

Le pouvoir législatif de la Communauté est exercé par le Conseil des ministres. Bien que la Commission détienne dans certains domaines un pouvoir législatif délégué par le Conseil, son pouvoir est limité par la réglementation de base adoptée par le Conseil et par la présence des comités de gestion ou de réglementation institués auprès d'elle, qui jouent un rôle de pré-Conseil des ministres.

Le Conseil ne détient en effet qu'un pouvoir réglementaire d'exécution générique des traités. Ce pouvoir est limité puisqu'il ne peut accroître ses compétences que par révision des traités (retour devant les parlements nationaux) même s'il dispose d'une capacité d'acquisition de pouvoirs supplémentaires, non prévus par les traités, mais nécessaires à leur exécution (article 235 CEE).

Le Conseil ne détient pas, en corollaire de son pouvoir législatif, de pouvoir de levée d'impôts, bien qu'il puisse appeler les ressources propres que les parlements nationaux lui ont attribué. De ce fait, le pouvoir législatif de la Communauté ne peut être comparé au pouvoir législatif des parlements nationaux dans la mesure où il n'est ni souverain ni autonome.

Mais le Conseil dispose d'un pouvoir législatif qui a pour effet de créer des dépenses. Ces dépenses seront obligatoires ou non obligatoires, en fonction de la teneur des actes législatifs du Conseil. S'ils créent des engagements ou des obligations pour la Communauté à l'égard de tiers (des particuliers), les dépenses seront obligatoires. S'ils créent des obligations pour les Institutions et les États membres, les dépenses seront non obligatoires. Si l'on voulait lire la législation communautaire à l'aide de cette distinction, l'on pourrait découvrir la réelle image de la Communauté, à savoir qu'il n'y a de politique commune et de Marché commun que dans le secteur agricole, le reste étant un puzzle d'instruments déterminés en dernière instance par les États. Notons qu'après trente ans de traité de Rome, l'on se fixe un objectif de Marché unique ! Or que sont les actes du Conseil ou les actions de la Communauté dans ce domaine ? Des actes qui ne découlent pas d'une politique commune, c'est-à-dire des actes qui ne créent pas des dépenses obligatoires pour la Communauté ? Certes, la déréglementation des législations nationales par harmonisation communautaire entraînera des économies sur la Non-Europe, mais peut-on faire une politique commune sans moyens budgétaires ?

Signalons au passage que le PE ne dispose d'aucun pouvoir législatif propre ou partagé avec le Conseil des ministres, que ce soit pour les actes entraînant des DO que pour ceux créant des DNO. Certes, il y a eu une évolution en faveur du PE puisqu'en ratifiant l'Acte unique, les États membres ont accepté d'institutionnaliser la pratique antérieure de concertation législative, en en faisant la « procédure de coopération ». Déjà après quelques mois de mise en œuvre de l'Acte unique, le PE s'inquiète du

(1) G. Isaac, « La redistribution des pouvoirs financiers entre les institutions », in *RTDE*, 1977, n° 4, p. 736.

comportement du Conseil, qui provoque des retards dans les travaux au risque de faire de la procédure de coopération une procédure de conflits. Pour le PE, il faut que le Conseil se fixe un calendrier contraignant pour ses travaux et qu'il rencontre le PE chaque trimestre pour faire le point sur l'acte des travaux. A défaut d'une codécision ou d'une coopération législative, le PE (assemblée parlementaire sans pouvoir législatif) continuera à peser sur le Conseil lors de l'allocation des ressources aux politiques arrêtées par le Conseil (2).

En outre, la codécision budgétaire du PE est limitée puisqu'il n'a pas le dernier mot budgétaire sur les dépenses obligatoires (DO) qui représentent les deux tiers du budget. Le Conseil arrête des politiques et des objectifs dans le cadre de réglementations communes, qui entraînent des DO et le Conseil a le dernier mot dans la procédure de codécision budgétaire en matière d'allocation de ressources à ces DO. Lorsque le Conseil arrête des programmes de développement régional ou technologique, il crée des DNO qui reflètent la réalité de l'intégration européenne. Les États ne veulent pas mettre en commun leurs politiques, ils veulent uniquement coopérer à frais partagés entre eux et surtout supportés en partie par le budget communautaire.

Par ailleurs, le Conseil n'est pas une Institution monolithique. Il est composé de réunions ministérielles sectorielles (agriculture, industrie, affaires étrangères, finances, etc.). Il ne ressemble pas à un Conseil des ministres national, qui est la réunion des différents ministres d'un même gouvernement et qui constitue donc un lieu d'arbitrage. Si les actes du Conseil des ministres des CE semblent avoir été adoptés par une Institution unique, il n'en est rien en réalité. C'est l'anarchie puisqu'il n'existe aucune règle écrite instituant une hiérarchie de ces réunions ministérielles ou à tout le moins une méthode d'arbitrage politique entre ces réunions, dont les issues sont divergentes en termes budgétaires (3). Comme le note à juste titre E. Gazzo, « dans le cadre d'un gouvernement national..., les décisions finales appartiennent à l'ensemble du gouvernement qui, dans sa collégialité, interprète l'intérêt général et peut arbitrer entre des exigences contradictoires et entre le court et long terme... ; pourquoi les ministres de l'Agriculture, qui dans leur propre pays ne peuvent pas prendre de décisions en dehors du Conseil, « seul organe collectif où sont prises les décisions du gouvernement » (Duverger, Droit constitutionnel et systèmes politiques), peuvent-ils gouverner l'ensemble de l'agriculture comme si celle-ci évoluait indépendamment des autres secteurs de la vie économique et sociale » (4).

(2) Sur le rôle du PE, voir :

— G. Isaac, « Le processus de décision interne du PE en matière budgétaire », in *Semaine de Bruges* des 16-18 juin 1983. Actes du colloque sur le PE. Ed. Collège d'Europe, 1984 ;

— J.-P. Jacqué et al., *Le Parlement européen*, Chapitre IV, pp. 143-234. Ed. Economica, Paris, 1984.

(3) On trouvera, dans les Conclusions adoptées par le Conseil du 4 mars 1984 et dans la Communication de la Commission (point C) visée à l'article 3 des Conclusions, à propos de la discipline budgétaire, une ébauche de méthode de travail : si le Conseil Agriculture veut adopter des actes dont les conséquences financières dépassent les coûts estimés par la Commission dans sa proposition initiale, la délibération sur l'acte doit être suspendue et renvoyée à une réunion conjointe des ministres des Finances et de l'Agriculture.

(4) Agence Europe n° 4710 du 29.2.1988.

2.2. L'exécutif

Le traité désigne la Commission comme l'exécutif chargé de l'application du droit communautaire (article 155) et de l'exécution du budget (article 205). Pourtant, l'exécution de la législation et du budget communautaire est effectuée par les administrations nationales.

En effet, la loi communautaire est exécutée de deux façons :

— la réglementation directement applicable (génératrice de dépenses obligatoires ou DO) est gérée par la Commission (pouvoir réglementaire délégué) mais elle est exécutée par les administrations nationales ;

— la législation communautaire non directement applicable est exécutée par les États membres sous le contrôle de la Commission (article 169).

L'exécution du budget communautaire est également partagée entre le niveau communautaire et le niveau national :

— la Commission assure la gestion budgétaire en ordonnant le recouvrement des recettes et en ordonnant l'engagement et le paiement des dépenses inscrites au budget. La gestion de la Commission est soumise au respect de règles de gestion déterminées par le traité et la réglementation financière (5) ;

— les États membres exécutent la perception des ressources propres de la Communauté et l'octroi des aides et subventions de la Communauté. Ils sont soumis au contrôle ex post de la Commission lors de l'apurement des comptes, qui porte sur la conformité des dépenses nationales aux objectifs qualitatifs et quantitatifs de la réglementation commune.

Ce dédoublement fonctionnel implique que les administrations nationales sont subordonnées à la Commission pour ce qui concerne l'exécution de la loi et du budget. Nous croyons que, tant que la relation entre ces deux niveaux ne transparaîtra pas de la présentation du budget général, le budget communautaire sera inévitablement considéré comme un budget traditionnel d'organisation internationale. Ceci nous amène plus loin à la question de la définition du budget communautaire.

2.3. Les contrôles

Le système institutionnel de la Communauté connaît quatre types de contrôle :

- un contrôle d'exécution,
- un contrôle politique,
- un contrôle budgétaire et,
- un contrôle judiciaire.

A. Le contrôle d'exécution appartient en premier lieu à la Commission des CE, notamment au niveau de la vérification de la mise en œuvre de la loi et du budget communautaire par les États membres. A cet effet, le traité lui a donné des pouvoirs d'investigation et de mise en demeure des États membres (art. 169 CEE) et de refus de

(5) Voir le Règlement financier du 21.12.1977 applicable au budget général des CE. JOCE L 356 du 31.12.1977, et le Règlement « modalités d'exécution » du 30.6.1975. JOCE L 170 du 1.7.1975.



prise en charge des dépenses nationales lorsque les États membres contreviennent au droit communautaire et à leurs engagements. Ces procédures peuvent aboutir à la saisine de la Cour de Justice des CE.

B. Le contrôle politique est principalement assuré par le Parlement européen au moyen de :

- questions orales ou écrites adressées au Conseil et/ou à la Commission ;
- la motion de censure, qui vise à sanctionner l'incompétence de la Commission par sa démission collective (arme non encore utilisée) ;
- la décharge des comptes pour un exercice budgétaire déterminé, qui, si elle est refusée, équivaut à une motion de censure financière.

Autre forme de contrôle politique, le renouvellement de la Commission et la nomination du président de cette dernière échappent totalement au Parlement européen et restent, quoi que l'on en dise, du ressort des chefs de gouvernements des États membres.

C. Le contrôle budgétaire est pour le moins complexe. Premièrement, il existe au sein de chaque Institution commune un contrôle budgétaire interne, assuré par la séparation des ordonnateurs et des comptables et par le visa obligatoire d'un contrôleur financier, pour les actes des Institutions qui auront des effets budgétaires. Deuxièmement, les Institutions sont soumises au contrôle politico-budgétaire de la commission spécialisée du PE, la Commission du contrôle budgétaire responsable notamment de l'octroi de la décharge. Troisièmement, il existe une Cour des comptes des CE qui joue un rôle équivalent à celui des Cours des comptes nationales.

D. Le contrôle judiciaire est assuré par la Cour de Justice des CE qui dispose du pouvoir de déclarer nuls ou invalides les actes des Institutions communes, sur la base d'un recours des autres Institutions, des États ainsi que des particuliers (mais selon des conditions plus restrictives). La Cour peut également constater la carence à agir ou à légiférer d'une Institution et la condamner à prendre les mesures nécessaires. Le cas échéant, elle peut même obliger les Institutions à réparer les dommages causés à des particuliers. Finalement, la Cour peut déclarer qu'un État membre a enfreint le droit communautaire, ce qui a pour effet de permettre au juge national de ne pas appliquer les mesures nationales incompatibles avec le traité.

3. — La définition communautaire du budget

Le budget communautaire n'est plus un budget de fonctionnement d'une organisation internationale. Il est bien plus que cela mais il n'est pas encore le budget d'une fédération, pas plus qu'il n'est la somme des budgets nationaux des États membres. En fait avec 40 milliards d'ECU en 1988, il ne représentera que 3 % des budgets nationaux. Ceci dit, le budget de la Communauté peut être défini par l'acte budgétaire et par ses éléments constitutifs. Nous verrons plus loin que cette définition réduit le budget à une formalité et qu'elle laisse ouverte la question d'une politique budgétaire.

3.1. L'acte budgétaire

Le traité définit le budget comme un acte annuel, arrêté par le président du PE à l'issue de la procédure budgétaire. Cet acte a une validité juridique de 12 mois à compter du 1^{er} janvier. Du traité, l'on peut déduire que le budget est :

- un *acte de prévision* de recettes et de dépenses, puisque les recettes et dépenses définitives ne seront connues et établit que dans le compte de gestion consolidé à la clôture de l'exercice ;
- un *acte d'inscription* équilibrée de recettes et de dépenses prévisionnelles ;
- un *acte d'autorisation* de l'exécution des recettes et des dépenses provisionnelles inscrites.

3.2. La nature des recettes

Les recettes du budget ne sont pas des recettes fiscales traditionnelles comme l'impôt dans une loi de finances nationale. Elles sont des ressources propres qui seront appelées au cours d'un exercice pour équilibrer les dépenses inscrites. L'autorisation de ces dépenses implique donc l'autorisation de l'appel de ressources propres dans les limites des ressources propres disponibles.

Or, les ressources propres sont limitées par leur assiette et leur rendement effectif. L'assiette des ressources a été déterminée par le traité du 22 avril 1970 (6). Le rendement de ces ressources est limité par la conjoncture commerciale extérieure (droits de douane, prélèvements) et les taux d'inflation nationaux (TVA). En outre, le rendement de la TVA est prédéterminé par un plafond-pourcentage de la TVA collectée par les États membres (7).

3.3. La nature et la destination des dépenses

Une dépense inscrite au budget est une dépense prévue et autorisée. Des crédits sont donc alloués à des objectifs. Les dépenses peuvent alors être définies par leur nature et par leur destination (article 203 alinéa 3 du traité CEE). Cette définition se reflète dans la nomenclature budgétaire utilisée pour présenter le budget et les documents établis pour la procédure budgétaire et pour le contrôle.

La nature des dépenses découle d'une distinction, opérée par l'article 203 paragraphe 4 alinéa 2 du traité, entre les dépenses découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci et les dépenses découlant d'autres actes. C'est la distinction DO/DNO qui joue un rôle essentiel dans le partage des pouvoirs entre les deux branches de l'autorité budgétaire, même si celles-ci se sont convenues de collaborer à l'adaptation de la classification des DO/DNO en fonction des nécessités du fonctionnement des CE.

Les dépenses obligatoires avaient été définies en 1970 par la présidence du Conseil des ministres (liste Harmel). Jusqu'en 1982, la classification DO/DNO sera la ligne des

(6) Voir le Règlement CEE/2891/77 du Conseil du 19.12.1977 portant application de la décision du 21.4.1970 relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés. JOCE L 336 du 27.12.1977, p. 1.

(7) Voir le Règlement CEE/2892/77 du Conseil du 19.12.1977 portant application de la décision du 21.4.1970 pour les ressources propres provenant de la TVA. JOCE L 336 précité, p. 8.

crêtes de Douaumont, le Conseil allant même jusqu'à interpréter les DO comme « des dépenses sur lesquelles aucune autorité budgétaire, que ce soit le Conseil ou le PE, n'a la possibilité de fixer librement les crédits ». Un armistice interinstitutionnel sera signé en 1982 par l'adoption d'une Déclaration commune du PE, du Conseil et de la Commission définissant les DO comme étant des dépenses que « l'autorité budgétaire est tenue d'inscrire au budget pour permettre à la Communauté de respecter ses obligations, internes ou externes, telles qu'elles résultent des traités ou des actes arrêtés en vertu de ceux-ci ». Cet armistice ne signifie pas que les conceptions du Conseil et du PE se soient harmonisées et que ce secteur du champ de bataille ait été déminé. Au contraire, les mines DO/DNO sont toujours là. On évite seulement de marcher dessus, comme nous l'a montré le Conseil européen des 11-13 février 1988. Or, cette distinction sape la logique budgétaire, puisque l'allocation de ressources aux DO n'est pas déterminée dans le cadre de la procédure budgétaire, mais dans le cadre de la procédure législative. Le Conseil arrête des règlements, dont les conséquences sont des DO. L'autorité budgétaire n'a plus qu'à estimer leur coût et à l'inscrire au budget. L'autorité budgétaire n'a donc pas de fonction de programmation des objectifs à atteindre par des dépenses à charge du budget. En outre, les DO contrairement aux DNO ne sont pas disciplinées par un taux maximal d'augmentation annuelle, même si les Institutions se sont imposées une discipline visant à maintenir une croissance des DO inférieure à la croissance des ressources propres.

Il convient de signaler que la présentation du budget ne fait pas apparaître d'un côté les DO et d'un autre les DNO, alors que le traité précise que l'inscription des dépenses se fera aussi selon leur nature. Or, la distinction DO/DNO est une distinction des dépenses selon leur nature. Sans doute, il y a une confusion entre nature et destination des dépenses. Pour la Commission et l'autorité budgétaire, la nature semble être ce qui s'appelle en général l'affectation. Le budget connaît ainsi une affectation de crédits aux :

- dépenses de fonctionnement (Partie A), qui couvrent les dépenses administratives des institutions ;

- dépenses opérationnelles (Partie B), qui couvrent les dépenses liées à l'exécution des politiques communautaires.

Une telle présentation peut être analysée comme n'étant pas totalement conforme au traité. Elle présente cependant deux avantages. D'une part, elle masque le déséquilibre des masses budgétaires respectives des DO/DNO et d'autre part, elle éviterait une modification de la présentation du budget dans l'hypothèse improbable (sauf révision du traité sur ce point) de l'abandon de la distinction DO/DNO.

La destination des dépenses recouvre la notion d'objectif poursuivi par la dépense. L'objectif de la dépense est déterminé, en règle générale, par un acte législatif. Cela a pour conséquence que la dépense est liée à l'existence d'un tel acte législatif et qu'en l'absence d'un tel acte, l'on se demandera si l'inscription de crédits de dépenses, assortis d'objectifs définis en cours de procédure budgétaire, constitue une base juridique suffisante pour l'exécution de ces objectifs, via une dépense, par la Commission. Le PE et la Commission ont une interprétation particulière de la nature juridique de l'acte budgétaire, à savoir qu'il est une base suffisante pour l'exécution, dans la mesure où la Commission a déjà proposé au Conseil

l'acte normatif nécessaire. Le Conseil estime au contraire que l'existence d'un acte normatif est une condition préalable à toute exécution de dépenses, exception faite des dépenses relatives à des études ou des projets expérimentaux limités. Pour D. Strasser, la destination des dépenses est synonyme de politiques (8). Il s'agit alors des objectifs poursuivis par la Communauté et prévus dans les traités et le droit dérivé. Il y a alors une cascade de textes normatifs définissant les mesures techniques d'achèvement de ces objectifs qui, au niveau du budget, conduit à une nomenclature budgétaire établie selon les différents secteurs des politiques communautaires. En outre, la budgétisation de toutes les opérations financières de la Communauté a pour effet d'accroître les destinations sans qu'il y ait une véritable redéfinition de la distinction nature et destination de la dépense.

4. — Les règles budgétaires

Le budget de la Communauté obéit à des règles de forme et à des règles de procédure déterminées par le traité et complétées par la réglementation financière (9).

4.1. La forme

La présentation du budget fait apparaître deux états, celui des recettes et celui des dépenses. Ce dernier est subdivisé en cinq sections, correspondant à chaque Institution, à l'intérieur desquelles les lignes budgétaires sont réparties en titres, chapitres, articles et postes selon leur nature et destination.

Nous avons déjà noté les caractéristiques essentielles du budget lors de l'examen de sa définition : inscription annuelle équilibrée des recettes et des dépenses, distinction entre dépenses selon leur nature et destination. Ces caractéristiques découlent des règles de forme :

- l'unité, qui implique que toutes les recettes et dépenses sont réunies dans un document budgétaire unique, est certainement une saine règle de gestion mais tend à mettre sur pied d'égalité budgétaire apparent des secteurs de dépenses qui seraient maîtrisés plus aisément dans des budgets-annexes ;

- l'universalité, qui implique que les recettes ne peuvent ni être affectées à certaines dépenses ni contractées (10) ; or, les dépenses négatives du FEOGA sont un bel exemple d'affectation/contraction, qui a pour effet d'autonomiser le fonctionnement budgétaire de certains secteurs. Le chèque de la Communauté au Royaume-Uni est également une dépense négative aboutissant à la contraction de la part britannique dans les recettes de la Communauté et prise en charge par certains États membres (11) ;

(8) D. Strasser, *Les finances de l'Europe*, Ed. Nathan-Labor, p. 96.

(9) La littérature relative aux règles budgétaires est très importante, l'essentiel ayant été donné dans A. Perron, « Le droit budgétaire des Communautés européennes », *Revue Française des Finances Publiques*, 1983, p. 77.

(10) Voir l'article 3, paragraphe 1 du Règlement financier ; ainsi que le Rapport de la Cour des comptes des CE pour l'exercice 1986, paragraphes 2.14-2.21, JOCE C 336 du 15.12.1987, pp. 24-25.

(11) Voir la proposition de la Commission relative à la correction des déséquilibres budgétaires, in *Doc COM (87) 600* final au JOCE C 346 du 22.12.1987, p. 22.



— la *spécialité*, qui s'exprime dans le découpage du budget en états, sections, chapitres, etc., et qui correspond à la destination des crédits ;

— l'*équilibre budgétaire* entre les recettes et les dépenses, qui est réalisé dans le budget au stade de l'autorisation (équilibre prévisionnel) et de l'exécution (compte consolidé de gestion faisant apparaître le solde de l'exercice à reporter sur l'exercice suivant) ; cet équilibre peut être fictif, si les principes de l'unité ou de l'annualité ne sont pas respectés ;

— l'*annualité*, qui correspond à la période de validité des recettes et des dépenses inscrites ; l'annualité n'est pas stricte, puisque la Communauté connaît le report des soldes, la dissociation des crédits pluriannuels et les avances de recettes à déduire des exercices suivants ; la Cour des comptes estime que le report sur l'exercice suivant de dépenses encourues et échues pour l'exercice en cause, constitue une infraction car cela sert à diminuer artificiellement le déficit de l'exercice (12) ;

— l'*unité de compte budgétaire*, qui constitue dans une Communauté à douze monnaies, le moyen d'unifier la présentation du budget et de faciliter la gestion comptable.

4.2. La procédure budgétaire

La procédure budgétaire comprend plusieurs phases réparties sur trois années :

a) pendant l'exercice — 1 an :

— la prévision des dépenses par chaque Institution ;

— la présentation par la Commission au Conseil d'un avant-projet de budget prévisionnel et d'un avis sur ces prévisions ;

— la navette entre le Conseil des ministres et le Parlement, qui se décompose en deux lectures consécutives ; la première s'achevant par l'arrêt des DO par le Conseil et la seconde par l'arrêt de l'acte budgétaire (le PE utilisant sa marge de manœuvre pour accroître les DNO) ; cette navette donne lieu à la concertation budgétaire (13) ;

— l'arrêt formel du budget par le président du PE, ou le rejet du budget, conduisant éventuellement à l'absence de budget au début de l'exercice et à la mise en œuvre des douzièmes provisoires ;

b) pendant l'exercice :

— l'exécution du budget par la Commission et par chaque Institution dans la limite des crédits alloués ;

— la présentation au Conseil par la Commission de budgets supplémentaires et rectificatifs en cours d'exercice, pour obtenir des crédits supplémentaires.

c) pendant l'exercice + 1 an :

— l'apurement des comptes par la Commission pour les recettes perçues et les dépenses des États membres effectuées au nom de la Communauté ; souvent l'apurement n'est complété qu'après plusieurs années (retard et effet sur la connaissance de la réalité sur l'effectivité des dépenses et sur la prévision des futurs exercices) ;

— la présentation par la Commission au Conseil d'un compte consolidé de gestion et d'un bilan financier ;

— la décharge donnée par le PE pour l'exécution du budget, sur la base du compte consolidé, du bilan financier et du rapport de la Cour des comptes.

5. — Le mythe de la crise budgétaire

La crise budgétaire est un mythe qui sert à cacher la véritable crise de la Communauté : celle de ses objectifs et de ses moyens. Dans la vie de la Communauté, le concept de crise est instrumental dans le sens où il n'est qu'un moyen d'interprétation ou d'appréciation d'une situation donnée de la réalité des objectifs et des besoins de la Communauté. A ce titre, il sert de prétexte à certains pour proposer des réformes ou une discipline et à d'autres pour revendiquer de nouveaux pouvoirs ou protéger leurs privilèges ou droits acquis.

La particularité des crises budgétaires de la Communauté réside dans les méthodes utilisées pour les résoudre. L'expérience des quinze dernières années nous montre deux choses. D'une part, les solutions procédurales (concertation législative et budgétaire, conclave) ont prédominé car elles ont permis de conclure des compromis dans un certain délai, sans régler les contradictions de fond, mais en en créant de nouvelles. D'autre part, des solutions fondamentales n'ont pas été jugées opportunes ou faisables, ce qui a donné lieu à un foisonnement de propositions de réforme. Ces propositions ont semé le doute dans l'opinion publique, et créé une cacophonie dans les débats, chacun y allant de sa proposition ou de son compromis. Dans ces conditions, comment peut-on parler d'une programmation de solutions visant les causes structurelles des crises budgétaires ?

5.1. La prééminence des solutions procédurales

Les pouvoirs et les rôles respectifs des États et des Institutions déterminent leurs conceptions de la question budgétaire. Leurs conceptions sont le plus souvent diamétralement opposées :

— Le Conseil et certains États considèrent le budget comme un simple instrument comptable qui doit être neutre et distributif ;

— le PE et d'autres États (les moins riches) considèrent le budget comme un instrument politique et redistributif (incitation, transfert et soutien).

Prenant prétexte de leurs conceptions respectives, les acteurs du théâtre budgétaire n'ont raté aucune occasion de la procédure budgétaire pour se faire valoir auprès de leurs clientèles et pour prétendre n'avoir sacrifié qu'une partie de l'intérêt de ces clientèles pour avoir un gain d'ensemble.

Le théâtre budgétaire annuel a en effet des règles non écrites :

— le conflit entre Institutions est inévitable, même conditionnel de tout progrès ;

— l'essentiel pour chaque acteur est d'abord d'être d'accord avec lui-même avant de faire un compromis avec l'autre ;

(12) Rapport précité, paragraphes 2. 22-2.27.

(13) Voir la déclaration commune du 30.6.1982, JOCE C 194 du 28.7.1982, p.1.

— l'essentiel est de sauver la face, au besoin en repoussant aux calendes grecques, la négociation sur les causes structurelles des crises ;

— l'essentiel est de conclure, de boucler une décision, de ficeler un paquet à temps au besoin au détriment d'une décision conforme à une stratégie de solution fondamentale ;

— tout compromis n'a qu'une durée de vie limitée échéant à la prochaine réunion des acteurs ;

— le compromis ne préjuge ni de la suite des événements ni du comportement des acteurs.

Ces règles du jeu budgétaire ont pour effet d'amener les acteurs en désaccord sur le fond à rechercher un accord sur les formes. Le combat se conclura sans qu'aucun n'ait perdu la face grâce à une déclaration commune ou à un accord interinstitutionnel dont la matière est procédurale ou technique. Elle n'offre d'ailleurs aucune garantie juridique pour les Institutions qui y participent (14). A tout le moins, peut-on considérer ce type d'actes, comme des actes interprétatifs des dispositions du traité, l'interprétation faisant l'objet d'un accord entre institutions. Nous ne développerons pas ici ce dérapage car il sera abordé dans le II^e Partie. Il a pour effet d'éclater le contenu potentiel d'une décision en différents éléments d'une négociation. Les plus connus sont les éléments suivants :

- classification des dépenses ;
- cadre de référence et plafonds ;
- création de lignes budgétaires nouvelles ;
- modifications et amendements, etc.

En outre, la primauté de l'obligation de bouclage d'un paquet annuel affecte l'issue de la négociation des réformes techniques, qui elles-mêmes, préviennent et bloquent les initiatives de réforme fondamentale visant les causes structurelles des crises.

Ceci est amplement illustré par l'émergence d'une nouvelle strate dans le processus décisionnel : le trilogue, que ce soit au titre de la concertation budgétaire, de la concertation législative et maintenant de la coopération législative. La concertation, initialement conçue pour la procédure budgétaire, s'est étendue au législatif pour être finalement institutionnalisée par l'Acte unique (15). Si cette stratégie de la concertation s'explique par les lacunes des traités ou par le non-vouloir de leurs auteurs de conférer un pouvoir législatif au PE, elle ne simplifie ni n'accélère le processus de décision. L'ambiguïté de ces procédures hybrides à mi-chemin de la consultation et de la codécision hypothèque d'ailleurs leur fonctionnement concret.

(14) Sur le caractère non contraignant de ces déclarations ou accords interinstitutionnels, voir la réponse de la Commission à la question écrite n° 170/77 au JOCE C 180 du 1.6.1977, p. 18.

(15) Sur la pratique des déclarations communes, voir :
— la déclaration commune du 4.3.1975, JOCE C 89 du 22.4.1975 ;
— la déclaration commune du 30.6.1982, analysée par MM. Dewost et Lepoivre in *RMC*, 1982, p. 514 ;
— la déclaration solennelle du Conseil du 20.6.1983, *Bull-CE* 6/83, formalisant la procédure d'information Luns-Westertep (communication du 16.10.1973) sur les accords commerciaux.

Le dernier exemple de solution procédurale nous est fourni par le projet de Déclaration commune préparé par le PE à propos de la discipline budgétaire et sur l'amélioration de la procédure budgétaire (16). Ce projet vient à point au moment où il faut mettre en œuvre les conclusions du Conseil européen des 11-13 février 1988.

L'initiative du PE vise à tirer partie de la modification du régime des ressources propres pour négocier avec le Conseil et la Commission un code de bonne conduite sur la discipline budgétaire et sur la procédure budgétaire.

A première lecture, le projet du PE a peu de chances d'être adopté en l'état par les autres Institutions. En outre, il ne traite pas directement le problème central de l'arbitrage entre les branches législative et budgétaire du Conseil des ministres.

Au plan des principes politiques, si les Institutions semblent s'accorder à la nécessité d'une discipline, elles en ont chacune une conception différente et surtout, elles n'accepteront pas une atteinte à leurs compétences respectives.

Deux préalables à cet accord ont été avancés par le PE : l'adoption du budget 1988 et un accord PE/Conseil sur les perspectives financières quinquennales.

En ce qui concerne le fond d'un accord, il est peu probable que le Conseil suive sur le PE sur la question de réserver une enveloppe quinquennale aux DNO qui soit garantie contre les débordements des DO. Une telle garantie n'est peut-être pas compatible avec le mécanisme du taux maximal d'augmentation des DNO, qui implique que l'augmentation des DNO ne peut être limitée par une enveloppe. L'accord ne peut imposer une discipline des DNO différente de celle prévue par l'article 203 du traité.

En outre, certaines modalités techniques de l'accord doivent être négociées simultanément telles que la reclassification des DO/DNO, ou adoptées unilatéralement par le Conseil, telles que les mécanismes stabilisateurs agricoles à inscrire dans la législation des organisations communes de marché.

Pour ce qui est de la procédure de décision, il est également improbable que le Conseil s'écarte de la procédure de concertation existante, pour donner au PE la possibilité d'émettre un avis conforme sur les perspectives financières quinquennales ou pour s'obliger à décider à l'unanimité la mise à jour de ces perspectives. L'on sait que la décision budgétaire au sein du Conseil progresse en raison de la formation de majorités. Peu de chances également que le Conseil accepte qu'en cas de désaccord, les propositions de la Commission s'appliquent automatiquement (reconnaissance des pouvoirs de crise de la Commission en cas de carence du Conseil).

Par contre, rien n'empêchera le Conseil d'accepter que le PE fasse sien l'essentiel des conclusions du Conseil du 4 mars 1984, à savoir qu'en cas de dépassement du *cadre de référence* se tiennent une réunion conjointe des Conseils Finances et Agriculture. La pratique a montré que le cadre en question n'était pas respecté.

Le projet du PE a le mérite de poser le double problème des lacunes du traité et de la nécessité d'un acte com-

(16) Voir au JOCE C 345 du 21.12.1987, p. 48.



munautaire contraignant pour les Institutions. Une déclaration commune ou un accord interinstitutionnel sont un petit pas de plus, qui s'il est franchi, donnera l'illusion d'un progrès immédiat. Le fond du problème ne sera pas pour autant réglé.

Il semble en tout cas que la Commission partage l'approche du PE. Le 27 avril 1988, elle a présenté au Conseil une proposition de décision sur la discipline budgétaire (COM-88/257 final) qui traite exclusivement des DO. Si le Conseil adoptait cette décision (fondée sur les articles 43 et 235), ce serait en quelque sorte une « révision » du traité puisque celui-ci n'impose aucune discipline pour les DO. Vraisemblablement, le Conseil souhaitera y ajouter la discipline des DNO, car c'est le meilleur moyen de bloquer tout progrès ou d'obtenir une déclaration commune.

5.2. L'avortement de solutions fondamentales

Par delà le mythe de la crise budgétaire, il y a une crise fondamentale des valeurs de l'intégration communautaire. La Communauté n'a pas qu'un déficit budgétaire. Trente ans après, elle est une communauté de déficits :

- un déficit démocratique, car le PE n'est pas le pouvoir législatif des CE ;
- un déficit institutionnel, car le traité n'a pas réglé la question des rapports entre les branches législative et budgétaire du Conseil ;
- un déficit d'objectifs et de moyens, car la politique budgétaire n'est pas l'instrument d'un intérêt général com-

munautaire, mais encore l'instrument des besoins des États, les choix des objectifs et leur exécution étant verrouillés par les États ;

— un déficit normatif, car le droit communautaire ne contient pas de sanction directe et efficace du comportement des États.

Ces problèmes fondamentaux furent à l'origine du projet Spinelli. L'Acte unique ne s'y adresse pas et n'apporte aucune solution. Dans ce contexte, comment ne pas lire avec scepticisme les réformes actuelles ? Certes, le financement futur de la Communauté, les fonds structurels et le budget sont des problèmes immédiats qu'il convient de résoudre, non pour progresser, mais pour empêcher la Communauté de régresser au stade infantile de la zone de libre échange.

Le mérite de la Commission Delors n'a pas seulement été de fixer des objectifs sur 1992, mais bien d'avoir mis les États membres devant leurs responsabilités, choisir de sauver et de faire fructifier les acquis de la Communauté, au besoin en les rénovant et en les adaptant à l'environnement socio-économique de la fin des années 80.

Ceci dit, une politique des petits pas n'apportera pas de solution durable à la crise de la Communauté. La mise en œuvre des réformes programmées par le Conseil européen de février 1988 dépendra encore du bon vouloir des États membres (eux-mêmes à la merci de leur échéancier politique national) qui, pour ne point trop donner et vouloir recevoir plus, risqueront de s'enliser à nouveau dans le marais des procédures.

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I. — Nominations

Secrétariat général du Conseil

Lors de sa session des 7-8 et 9 mars 1988, le Conseil a nommé M. Raffaello Fornasier, qui occupe *ad interim* depuis le 1^{er} novembre 1987 le poste de juriconsulte du *Conseil*, au grade A1 à titre personnel avec effet au 1^{er} novembre 1987.

Comité économique et social

Lors de sa session du 22 février 1988, le Conseil a nommé, sur proposition respectivement des gouvernements allemand et néerlandais, MM. Dr. Hans Gerd Kirchfeld et G.-J. Doornbos, membres du *Comité économique et social* en remplacement respectivement de MM. Jürgen Stahlmann, membre décédé, et J. van der Veen, membre démissionnaire, pour la durée du mandat de ceux-ci restant à courir, soit jusqu'au 20 septembre 1990.

Centre européen pour le développement de la formation professionnelle

Lors de sa session du 22 février 1988, le Conseil a nommé, sur proposition de la Commission, M. Hanshorst Viehof, membre du Conseil d'administration du *Centre européen pour le développement de la formation professionnelle*, en remplacement de M. F. Kempf, membre démissionnaire, pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 16 décembre 1988.

Centre consultatif pour la formation des médecins

Lors de sa session du 7 mars 1988, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement allemand, le Dr. med. Jörg Hoppe membre suppléant dans la catégorie des experts du corps médical en exercice du *Comité consultatif pour la formation des médecins*, en remplacement du Dr. med. Heinz-Peter Brauer, pour la période se terminant le 11 mai 1989.

Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu du travail

Lors de sa session des 29 février/1^{er} mars 1988, le Conseil a nommé, sur propositions du gouvernement espagnol, membres du *Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu du travail*, jusqu'au 16 décembre 1988 :

I. Représentants du gouvernement

a) Membres titulaires

Mme Concha Serrano Herrera
M. Angel Allue Buiza

b) Membres suppléants

M. Mario Grau Rios
M. José Luis Castella

II. Représentants des travailleurs

a) Membres titulaires

M. Francisco Javier Pinilla Garcia
M. Angel Carcoba Alonso

b) Membres suppléants

Mme Matilde Diaz Ojeda
Mme Lidia Rodriguez Garcia

III. Représentants des employeurs

a) Membres titulaires

M. Enrique Malboysson Correcher
M. José Luis Pastor Rodriguez-Ponga

a) Membres suppléants

M. Fernando Moreno Piñero
M. Antonio Moreno Ucelay



LAOS

Le 29 janvier 1988, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. M. l'Ambassadeur Thongsay Bodhisane, désigné par le gouvernement de la République démocratique populaire Laos comme chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Énergie atomique (avec résidence à Paris).

RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

Le 14 mars 1988, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur José-Maria W. Pehoua désigné par le gouvernement de la République Centrafricaine comme représentant, respectivement chef de la mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Énergie atomique en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Cyriaque Samba-Panza.

II. — Activités communautaires

BUDGET 1988

L'établissement du projet de budget 1988 par le Conseil Budget a définitivement abouti en date du 7 mars 1988. Le projet de budget sera transmis au Parlement européen dans le cadre de la procédure budgétaire.

Les éléments essentiels de ce projet sont les suivants :

Montant global des dépenses résultant des délibérations du Conseil (en MECU) :

- Crédits d'engagement (C/E) 44.671 ;
 - Crédits de paiement (C/P) 43.385
- dont dépenses non obligatoires : C/E 10.996
C/P 9.771

La ventilation des crédits est la suivante :

	C/E	(en MECU) C/F
FEOPA garantie	27.500	27.500
FEOPA orientation	1.130	1.202
Dépréciation des stocks agricoles	1.240	1.240
Réserve monétaire	1.000	1.000
Fonds régional (FEDER)	3.684	2.980
Fonds social (FSE)	2.866	2.600
PEDIP (Prog. de dével. industr. Portugal)	100	50
PIM (Progr. intégrés méditerranéens)	130	84
Recherche, énergie, industr.	1.190	1.055
Autres politiques	1.448	1.291
— dont :		
— aide alimentaire	344	298
et		
— aide aux PVD non assoc.	219	232
Administration :		
— commission	1.212	1.212
— autres institutions	695	695
Remboursements États membres	2.476	2.476

A la suite des conclusions du Conseil européen des 11-13 février 1988, les représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil se sont engagés à verser à la Communauté, pour équilibrer le budget de 1988, un montant qui ne dépassera pas

7 647 MECU ; sauf dans la mesure nécessaire pour tenir compte des amendements et modifications qui seront approuvés lors de la procédure budgétaire 1988.

Le chiffre global et la répartition entre les États membres sont provisoires et ont une valeur indicative.

Ils pourront faire l'objet d'un réexamen au moment où seront fixés définitivement les montants additionnels nécessaires pour combler l'écart entre les ressources actuellement disponibles dans le budget communautaire et les besoins budgétaires de la Communauté tels qu'ils seront établis à la fin de la procédure budgétaire.

Les montants versés par chaque État membre constituent des avances non remboursables sur les paiements dus après l'entrée en vigueur de la décision relative aux ressources propres. Les montants en question pourront être ajustés de manière à les conformer aux paiements dus après l'entrée en vigueur de la décision relative aux ressources propres, conformément aux conclusions du Conseil européen.

Les représentants des gouvernements des États membres notent que les ressources nécessaires pour couvrir les dépenses supplémentaires d'origine monétaire (= réserve monétaire) ne seront à verser qu'après approbation du virement de crédits du chapitre 100 vers les lignes opérationnelles du FEOPA-garantie affectées par la dépréciation du dollar et seront limitées au montant des crédits virés.

MISE EN OEUVRE DES CONCLUSIONS DU CONSEIL EUROPÉEN DE FÉVRIER 1988 SUR LE VOLET « AGRICULTURE »

Lors de sa session des 7-8 et 9 mars 1988, le Conseil — à la suite de l'accord intervenu au Conseil européen des 11-13 février dernier en ce qui concerne la partie agriculture — a consacré plus particulièrement ses travaux à l'examen des propositions de règlements nécessaires à la mise en œuvre des décisions prises par les chefs d'État et de gouvernement.

A l'issue de ses délibérations, le Conseil, dans l'attente de l'avis du Parlement européen, a constaté un accord informel sur les textes relatifs aux stabilisateurs dans les domaines des céréales, des oléagineux/protéagineux, de la viande ovine et caprine, du sucre, du lait, des fruits et légumes et du tabac brut. Pour ces produits, la discussion quant au fond est donc close. Pour le secteur du vin, sur lequel le Conseil vient d'être saisi des propositions de la Commission, les travaux doivent encore se poursuivre. Le Comité spécial agriculture a été invité à en approfondir l'examen, en vue de permettre au Conseil de se prononcer en la matière lors de sa prochaine session.

Certains éléments émanant de ces délibérations méritent d'être signalés :

Dates d'entrée en vigueur des mécanismes stabilisateurs :

- 23 mai 1988 pour la viande ovine et caprine dans tous les États membres,
- 1^{er} juillet 1988 pour les céréales.

Céréales - petits producteurs et co-responsabilité

Les questions concernant notamment la définition des petits producteurs, les modalités d'application du principe de l'exemption du prélèvement de la co-responsabilité — retenu dans les conclusions du Conseil européen — seront reprises dans le cadre du paquet prix 1988/89.

Le Conseil, dans les mêmes conditions, a également dégagé un accord informel sur le règlement concernant le retrait des terres ainsi que sur celui relatif à la cessation d'activité agricole :

RETRAIT DES TERRES (SET-ASIDE)

Le Conseil est convenu que le nouveau règlement entre en vigueur à partir du 1^{er} juillet 1988, simultanément à l'entrée en vigueur des stabilisateurs pour les céréales (campagne de commercialisation 1988/89). La Commission s'est engagée à prendre les mesures d'application nécessaires relevant de sa compétence avant le 30 avril 1988.

En ce qui concerne les volets extensification et reconversion, la mise en œuvre par les États membres des mesures nécessaires pour se conformer au règlement est reportée au 1^{er} janvier 1989.

CESSATION D'ACTIVITÉ AGRICOLE (prétraite)

Le Conseil est convenu d'appliquer provisoirement le système proposé par la Commission et à réexaminer le régime après deux ans, plus particulièrement les modalités de financement.

*
* *

Il est entendu que les stabilisateurs et les mesures connexes font partie d'un paquet qui devra être approuvé dans son ensemble lorsque le Parlement européen se sera prononcé.

PRODUITS DE LA PÊCHE - CONTINGENTS AUTONOMES 1988

Lors de sa session des 29 février/1^{er} mars 1988, le Conseil est parvenu à un accord global sur les contingents tarifaires autonomes pour les produits de la pêche pour 1988. Ceux-ci sont repris ci-après :

Produit	Volume du contingent (en tonnes)	Droit contingentaire (en %)
Anguilles (1)	5.250	0
Filets de lieu d'Alaska surgelés	20.000	5
Filets de merlu surgelés	25.000	5
Filets de brochet surgelés	500	0
Morues congelées et surgelées	45.000	3,7
Lieus noirs congelés et surgelés	15.000	3,7
Eglefins congelés et surgelés	4.000	3,7
Filets de morue surgelés	12.500	0
Filets de lieu surgelés	12.500	0
Filets d'églefin surgelés	3.000	0
Morues salées, non séchées	52.500	5
Morues séchées, non salées	1.000	10
Morues (filets, séchées, salées ou en saumure)	250	10
Filets de lieu salés	4.000	5
Crevettes Pand. Borealis	2.000	0
Poissons plats	15.000	3,7
Rascasses ou sébastes (2)	6.000	2
Merlan bleu (blocs et filets congelés)	4.000	5

(1) La durée d'application du contingent pour ce produit est du 1.7.88 au 30.6.89.

(2) Pour la période allant jusqu'au 30.6.88.

ZONES DÉFAVORISÉES DE L'OUEST DE L'IRLANDE

Le Conseil, lors de sa session des 7-8 et 9 mars 1988 a dégagé une orientation commune sur base d'un compromis, sur la proposition concernant l'amélioration du développement agricole dans les zones défavorisées de l'ouest de l'Irlande.

Cette proposition vise à apporter certaines modifications au règlement de base (1620/80) à la lumière de l'expérience réalisée jusqu'ici.

Pour l'essentiel, ces modifications envisagées sont les suivantes :

— extension de l'action à toutes les zones défavorisées de l'Irlande ;

— prise en compte de certaines mesures complémentaires destinées à l'amélioration des conditions de vie des familles rurales et à accroître leurs revenus par la création d'activités autres que les activités agricoles traditionnelles ;

— abandon des plans d'orientation de la production vers la viande bovine et mise en place de mesures pour pallier aux problèmes d'hiverner le bétail sur les exploitations ;

— augmentation du taux de financement communautaire, modulé de la façon suivante :

- 70 % pour les mesures relatives à l'amélioration de l'infrastructure rurale, au boisement et à l'orientation de la production ;
- 60 % pour l'amélioration foncière et la formation agricole ;
- 50 % pour l'amélioration des conditions de vie.

LARGEUR DES VÉHICULES FRIGORIFIQUES

Lors de sa session du 14 mars 1988, le Conseil a dégagé un accord en faveur d'une modification de la directive n° 85/3/CEE relative aux poids et dimensions de certains véhicules routiers, à savoir les véhicules frigorifiques.

Cette modification vise, par dérogation à la largeur maximale autorisée de 2,50 mètres de la directive 85/3/CEE, à consentir pour les véhicules frigorifiques, une largeur allant jusqu'à 2,60 mètres, en vue de permettre de disposer côte à côte, dans des véhicules de parois latérales d'isolation d'une épaisseur d'au moins 45 millimètres, deux palettes de dimensions normalisées internationales.

LIGNES DIRECTRICES DE LA POLITIQUE SOCIALE COMMUNAUTAIRE

Le cadre général

Suite à plusieurs débats d'orientation, la Commission européenne vient de fixer (février 1988) les lignes directrices de la politique sociale qu'elle entend proposer pour la Communauté dans les prochaines années et a décidé une mise en œuvre rapide de l'article 118 A de l'Acte unique en adoptant certaines propositions concrètes relatives à la sécurité, l'hygiène et la santé sur le lieu de travail.

Parmi les objectifs sociaux prévus par le traité de Rome et confirmés dans l'Acte unique, l'amélioration des conditions de vie et de travail et la promotion d'un haut niveau d'emploi restent prioritaires. La réalisation de ces objectifs demande notamment la mise en œuvre d'actions destinées à assurer la libre circulation des personnes et une formation professionnelle appropriée, ainsi que le respect du principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes. Tout ceci afin d'assurer au niveau européen la cohésion économique et sociale.

La prise en compte de la dimension sociale du marché intérieur amène la Commission à poser le problème de la délimitation du champ des actions à entreprendre et cela sous un triple aspect : les conditions de la libre circulation effective des personnes ; les aspects sociaux des dispositions contribuant à la réalisation du grand marché ; et les mutations sociales à venir qui seront engendrées, ou accélérées, par la réalisation du marché intérieur.

C'est en vue de tout cela que la Commission a adopté les cinq principes directeurs suivants :

1. promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail ;
2. assurer les conditions de la libre circulation des personnes ;
3. préparer les conditions d'une bonne adaptation ;
4. renforcer la cohésion économique et sociale ; et
5. développer le dialogue entre partenaires sociaux.

On trouvera en annexe la liste des propositions que la Commission entend présenter au Conseil à l'avenir pour la mise en œuvre de chacun de ces cinq principes directeurs.

La Commission estime que la priorité des priorités doit être la formation et l'éducation des Européens comme politique générale d'adaptation professionnelle. Egalement, les problèmes structurels de la Sécurité sociale rencontrés par tous les États membres méritent une attention particulière. Une réussite complète du marché intérieur entraîne et demande, en plus de l'établissement de règles permettant une saine concurrence, une libre circulation effective des personnes.

Le besoin de transparence dans les relations économiques et sociales que nécessite une saine concurrence implique que certaines modalités soient respectées : existence d'un contrat de travail individuel,



information consultation et, toutes les fois où cela s'avèrera possible, participation des travailleurs. Dans le domaine des autres conditions de travail telles que l'adaptabilité et la flexibilité du travail, le marché intérieur demande également que des initiatives soient prises. Il faut poursuivre le dialogue avec les partenaires sociaux sur ce sujet ainsi que sur d'autres.

La mise en œuvre rapide de l'article 118 A du Traité

L'amélioration de la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs sur le lieu de travail, prévue à l'article 118 A du Traité, figure parmi les principales actions pour le développement du premier des principes directeurs de la politique sociale de la Communauté, celui de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail. La Commission a décidé, en conséquence, la mise en œuvre rapide de cet article par l'approfondissement de son programme d'action dans ce domaine.

La réflexion de la Commission porte également sur le champ d'application de l'article 118 A du Traité. La Commission estime que cet article constitue une base juridique pour des directives portant sur l'harmonisation dans le progrès des prescriptions minimales applicables en matière de sécurité et de santé sur les lieux de travail, tandis que l'article 100 A du Traité est la base juridique adéquate chaque fois qu'une mesure d'harmonisation a pour but essentiel la réalisation du marché intérieur.

L'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs sur le lieu de travail

La Commission vient d'adopter des propositions qui étaient déjà prévues dans le programme d'action de la Commission dans le domaine de la sécurité, de l'hygiène et de la santé sur le lieu de travail. Cet ensemble est constitué d'une proposition de directive-cadre pour promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs sur le lieu de travail : de cinq propositions de directives particulières basées sur la directive-cadre et d'une décision de la Commission prévoyant l'amélioration de l'information dans ce domaine.

La proposition de directive-cadre vise à améliorer à l'horizon de 1992 la sécurité et la santé des travailleurs sur le lieu de travail en prévoyant des dispositions relatives à la concertation entre partenaires sociaux comme moyen de promotion de la prévention des risques professionnels.

Les mesures proposées ont pour objet de protéger les travailleurs dans toutes les entreprises, indépendamment de leur taille. Des dispositions sont prévues pour moduler les contraintes administratives dans certains cas, compte tenu des facteurs socio-professionnels, mais sans pour autant réduire le niveau de protection.

Comme prévu par l'article 118 A du Traité, la proposition contient des prescriptions minimales. Cette directive-cadre est destinée à couvrir plutôt le volet « sécurité » des prescriptions dans ce domaine, tandis que la directive du Conseil 80/1107/CEE concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à une exposition à des agents chimiques, physiques et biologiques pendant le travail constitue plus spécifiquement le volet « santé » de ce même domaine. Les deux dispositions sont donc complémentaires.

La proposition de directive-cadre définit les rôles et les obligations respectifs des employeurs et des travailleurs pour atteindre les objectifs. Certains détails d'exécution sont laissés à la réglementation nationale.

Par son champ d'application très large la proposition vise des secteurs et des moyens de travail qui, jusqu'à présent, n'étaient pas suffisamment couverts par les législations nationales relatives à la sécurité et la santé sur le lieu de travail.

Cette proposition prévoit déjà l'adoption par le Conseil de directives particulières dans un certain nombre de domaines. Des propositions concernant d'autres domaines seront présentées ultérieurement.

Les prescriptions minimales pour les lieux de travail

La première proposition fixe des prescriptions minimales applicables aux lieux de travail et vise à constituer un élément social pour promouvoir des conditions d'égalité de concurrence dans le cadre du marché intérieur.

La proposition différencie entre les lieux de travail nouveaux — à partir de l'entrée en vigueur de la directive — qui doivent respecter un certain nombre de conditions minimales (Annexe I) : les lieux de travail modifiés ou transformés, qui doivent satisfaire à ces mêmes prescriptions minimales dans la mesure raisonnablement praticable ; et les lieux de travail existants, qui ont cinq ans à partir de l'entrée en vigueur de la directive pour se conformer à des prescriptions minimales spécifiques (Annexe II).

Les prescriptions minimales de l'annexe I ont trait à : la stabilité et solidité ; l'installation électrique ; les sorties de secours ; la détection et la lutte contre l'incendie ; l'aération des lieux de travail fermés ; la température, l'éclairage naturel et artificiel, les planchers, murs et plafonds, et les fenêtres et éclairages zénithaux des locaux ; les portes, portails et portes à fonctionnement automatique ; les voies de circulation et zones dangereuses ; les escaliers et trottoirs roulants ; les rampes de chargement ; les dimensions et volume d'air des locaux et l'espace pour la liberté de mouvement sur le poste de travail ; les locaux de repos ; les équipements sanitaires ; les installations pour les premiers secours ; et l'aménagement pour handicapés. Des dispositions particulières sont prévues pour les lieux de travail extérieurs.

Les prescriptions minimales de l'annexe II concernent les mêmes matières mais sont exprimées en objectifs à atteindre. Un certain nombre de ces prescriptions doivent être techniquement précisées.

L'élaboration de rapports techniques sera demandée par la Commission aux organismes de normalisation, en assurant une participation adéquate des partenaires sociaux aux travaux, pour faciliter l'évaluation de la conformité des dispositions prises au niveau national concernant les prescriptions minimales de l'annexe I.

Les prescriptions minimales pour l'utilisation d'équipements de travail (machines, appareils, installations)

La deuxième proposition fixe des prescriptions minimales pour l'utilisation d'équipements de travail et constitue un volet ou complément social aux directives du marché intérieur qui traitent ou traitent des équipements de travail.

Elle contient deux annexes. L'annexe I fixe des conditions minimales obligatoires de sécurité et de santé pour les équipements de travail en service ou achetés en deuxième main ou d'occasion (les produits neufs sont couverts par des exigences plus développées des directives « marché intérieur »). L'annexe II contient des éléments de référence indicatifs concernant la sécurité et la santé pour faire un choix approprié entre les équipements de travail qui sont sur le marché, en tenant compte des caractéristiques et conditions d'utilisation de chaque entreprise.

Les prescriptions minimales pour l'utilisation des équipements de protection individuelle

La troisième proposition vise à améliorer le choix des équipements de protection individuelle en fonction des risques réels à couvrir et les conditions d'utilisation de ces équipements.

La proposition situe les moyens collectifs de protection comme prioritaires et les équipements de protection individuelle comme deuxième ligne de défense dans la protection de la sécurité et de la santé sur le lieu de travail. Dans le cas d'absence ou d'insuffisance de moyens de protection collective, les équipements de protection individuelle doivent être utilisés comme le seul moyen de remplacement ou de complément pour améliorer la protection des travailleurs.

Étant donné que l'utilisation d'équipements de protection individuelle inadaptés aux risques à prévenir serait au moins aussi dangereuse que l'absence de ces équipements, la proposition vise à pro-

mouvoir le choix exclusif des équipements ayant les caractéristiques les mieux adaptées sur risques réels à prévenir.

La proposition tend également à promouvoir que les équipements de protection individuelle bien choisis soient utilisés dans un système adéquat par sa cohérence technique et humaine, visant notamment à obtenir la collaboration des travailleurs, élément indispensable pour l'efficacité du système.

La proposition constitue un volet ou complément social de la directive « marché intérieur » sur les équipements de protection individuelle.

Les prescriptions minimales sur les équipements à écrans de visualisation

Avec l'utilisation croissante des écrans de visualisation et des nouvelles technologies de bureautique, les conditions de travail d'un très grand nombre de travailleurs dans la Communauté sont affectées. La quatrième proposition fixe des indications concernant les caractéristiques des équipements à écrans de visualisation à utiliser pour assurer les meilleures conditions de travail du point de vue de la sécurité et de la santé.

Les prescriptions minimales relatives à la manutention de charges lourdes comportant des risques lombaires

Les dommages lombaires sont l'une des principales causes d'incapacité de travail dans la Communauté. La cinquième proposition a pour objectif de réduire, autant que possible, la manutention manuelle des charges lourdes et de diminuer les risques lombaires dus à la manutention de ces charges lorsqu'elles ne peuvent pas être évitées. La proposition contient aussi des dispositions concernant des changements dans les méthodes de travail et une meilleure organisation de celui-ci avec la participation des travailleurs pour lesquels une formation est prévue.

L'amélioration de l'information

Cette décision, que la Commission peut mettre en œuvre dans le cadre de ses prérogatives, a pour objectif d'obtenir des informations sur les projets de textes et de dispositions de tous ordres des États membres en matière de sécurité, d'hygiène et de santé sur le lieu de travail en vue d'harmoniser dans le sens du progrès les conditions existantes dans ce domaine. A cet effet, la Commission sera assistée par un Comité consultatif.

ANNEXE : PRIORITÉS D'ACTION DE LA POLITIQUE SOCIALE

1. Promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail

1.1. Santé, sécurité et hygiène sur le lieu de travail

— Cinq propositions de directive concernant la protection des travailleurs contre les risques liés respectivement à l'exposition aux agents biologiques, aux agents cancérogènes, au benzène, à des agents chimiques, physiques et biologiques pendant le travail (modification de la directive 80/1107), et relative à l'interdiction de certains agents spécifiques et/ou de certaines activités (118 A).

— Proposition de directive (cadre) : promotion de l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs sur le lieu de travail (118 A).

— Proposition de directive : prescriptions minimales de sécurité et de santé pour les lieux de travail (118 A).

— Proposition de directive : prescriptions minimales de sécurité et de santé pour l'utilisation par les travailleurs des machines, appareils et installations (118 A).

— Proposition de directive : prescriptions minimales pour l'utilisation par les travailleurs des équipements de protection individuelle (118 A).

— Proposition de directive : prescriptions minimales de sécurité et de santé relatives au travail sur équipement à écrans de visualisation (118 A).

— Proposition de directive : prescriptions minimales de sécurité et de santé relatives à la manutention de charges lourdes comportant des risques lombaires (118 A).

— Proposition de décision de la Commission : amélioration de l'information dans le domaine de la sécurité et de la santé sur le lieu de travail.

— Proposition de directive : dotation médicale de navire (santé et sécurité des gens de mer) (118 A).

— Proposition de recommandation : remise à jour de la liste européenne des maladies professionnelles.

— Proposition de recommandation : organisation des services médicaux du travail.

— Opérer un recensement des textes programmés dans le Livre Blanc et susceptibles de bénéficier de la même démarche que celle adoptée lors de l'élaboration de la directive « machines ».

1.2. Santé publique

— Programme « Europe contre le cancer » : 4 propositions de directives (100 A et 235).

2. Assurer les conditions de la libre circulation des personnes

2.1. Agir contre les discriminations dont sont victimes les personnes qui sont déjà des migrants

— Proposition de règlement et de directive : élimination des obstacles qui entravent encore la libre circulation des travailleurs dans la perspective de l'achèvement du marché intérieur (révision des instruments en vigueur).

— Proposition de règlement : actualisation générale des règlements relatifs à la Sécurité sociale des travailleurs migrants.

— Proposition de règlement : révision du règlement n° 1408/71 pour les pensions et les prestations familiales, rendue nécessaire par la jurisprudence de la Cour. De plus, sur certains cas exemplaires d'infraction, une politique énergétique pourrait être menée en donnant une portée générale aux arrêts de la Cour de justice.

— Communication de la Commission : introduction de l'égalité de traitement dans certains emplois publics (48.4).

Décision de la Commission : coordination des politiques migratoires.

— Poursuite de l'action de lutte contre la xéphonobie.

— Mise à l'étude, à partir d'un examen approfondi des cas d'inégalité de traitement trouvant leur origine dans les législations nationales, d'une procédure de mise en conformité avec le droit communautaire.

— Communication à adresser aux États membres sur base de l'article 44 du règlement n° 1612/68, qui rappellerait le droit communautaire, dresserait un inventaire des principaux obstacles pratiques et les inviterait à y remédier.

— Manifestation pour le vingtième anniversaire de la réalisation de la liberté de circulation pour les travailleurs.

— Sensibilisation de publico-cibles aux possibilités d'utilisation des procédures juridictionnelles nationales.

— Étendre la réglementation communautaire sur la Sécurité sociale à toutes les personnes assurées qui se déplacent dans la Communauté.

2.2. Organiser les conditions d'un véritable espace de mobilité professionnelle

— Communication de la Commission : poursuite du programme Erasmus.

• Communication de la Commission : poursuite et rapport du programme Comett I.



• Proposition de décision et Communication de la Commission : prolongement du programme Comett (Comett II).

— Proposition de décision : « Yes pour l'Europe » (promotion des échanges des jeunes en général)..

— Proposition de décision et Communication de la Commission : promotion et diversification de l'enseignement des langues étrangères dans la Communauté (programme d'action).

— Communication de la Commission : deuxième rapport sur la mise en œuvre de la Directive 77/486/CEE (scolarisation des enfants migrants).

— Communication de la Commission : correspondance des qualifications professionnelles.

— Recensement des obstacles à la libre circulation des personnes, qualifiées en particulier.

— Intensification de la diffusion de l'information concernant la libre circulation.

— Approfondissement de l'analyse des flux migratoires intra-communautaires prévisibles de personnels qualifiés.

— Renforcement de l'interconnexion des marchés du travail (notamment par le développement du MISEP et la modernisation du SEDOC).

3. Préparer les conditions d'une bonne adaptation aux mutations du marché intérieur

3.1. Anticiper et informer

— Réflexions coordonnées sur la dimension sociale du marché intérieur visant à poursuivre et approfondir le repérage des sensibilités.

— Réflexions sur l'opportunité et les caractéristiques d'un instrument d'observation sectoriel des évolutions de l'emploi et des marchés du travail.

— Études prospectives portant sur les mutations, les qualifications et les formes d'emploi.

— Publication d'un rapport périodique sur les perspectives et les caractéristiques de l'emploi.

3.2. Former et éduquer

— Démarrage du programme d'action 1988/1992 pour la formation professionnelle des jeunes et la préparation des jeunes à la vie adulte et professionnelle.

— Communication de la Commission assortie d'un projet de décision visant la formation continue (programme d'action).

— Document de travail des services de la Commission : rapport sur l'introduction des NTI dans les systèmes scolaires.

3.3. Développer les instruments d'intégration

— Relance des travaux relatifs à un statut de société européenne, y compris dans les domaines de l'information, de la consultation et de la participation des travailleurs.

— Proposition concernant un modèle de contrat de travail individuel.

4. Renforcer la cohésion économique et sociale

4.1. Réformer le Fonds Social Européen

— Participation à la réforme des Fonds structurels.

4.2. Maintenir un haut niveau d'emploi.

— Communication de la Commission : programme d'action concernant les chômeurs de longue durée.

— Memorandum de la Commission : rapport sur le programme « Développement du marché de l'emploi » comportant une évaluation

de projets pilotes de gestion prévisionnelle du marché du travail aux niveaux régional et local.

— Rapport semestriel de la Commission sur l'exécution du programme d'action « croissance de l'emploi ».

4.3. Appliquer le principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes

— Proposition de directive : renversement de la preuve de la charge.

— Proposition de recommandation : mesures visant une amélioration du partage des responsabilités familiales et professionnelles entre hommes et femmes (actions spécifiques).

— Communication de la Commission : rapport d'évaluation sur la mise en œuvre du mandat de 1984 relatif aux actions positives en faveur des femmes.

— Communication de la Commission : actions à mener en faveur des femmes migrantes.

— Communication de la Commission : évaluation de la mise en œuvre des mesures contre le chômage des femmes.

4.4. Actions spécifiques

— Communication de la Commission sur les personnes âgées et le vieillissement.

— Document de travail : analyse des politiques familiales.

— Poursuite de la lutte contre la pauvreté.

— Proposition de décision : poursuite de l'application du premier programme concernant les personnes handicapées et application du deuxième programme en vue de la promotion de l'intégration sociale, économique et de la vie autonome.

— Proposition de directive : mobilité et transport des personnes handicapées.

5. Développer et approfondir les relations entre partenaires sociaux

— Poursuite du dialogue social sur les aspects micro-économiques liés à l'adaptabilité du marché du travail.

— La Commission se livrera à une évaluation des résultats du dialogue social lancé à Val Duchesse en 1985 et procédera à une réflexion sur les nouvelles initiatives qu'il convient d'entreprendre. Dans cette perspective, la Commission se propose de favoriser le dialogue à tous les niveaux, et plus particulièrement au niveau sectoriel.

— La Commission procédera à une réflexion dans le cadre de ses responsabilités, comme l'invite le Comité permanent de l'Emploi du 25.6.87, puis à des discussions avec le Conseil et les partenaires sociaux sur les droits fondamentaux et les protections minimales des travailleurs qui ne peuvent être remis en cause.

— Il conviendra de mener une réflexion approfondie sur les conditions concrètes d'organisation d'un espace européen des relations professionnelles, tout en tenant compte des diversités de situation aux niveaux national, régional, local et de l'entreprise et des rôles complémentaires des pouvoirs publics et des partenaires sociaux.

NOUVELLES NORMES POUR L'ACCÈS À LA PROFESSION DE TRANSPORTEUR

La Commission européenne a proposé (mars 1988) quelques modifications aux règles communautaires d'accès à la profession de transporteur de marchandises et de voyageurs par route. La législation existant régit les critères généraux qui doivent être respectés par quelqu'un qui veut établir une compagnie de transport, mais la Commission propose que ces règles soient plus clairement définies dans le cadre du mouvement vers le marché unique pour le transport routier dès 1992.

Les propositions reflètent les demandes du Conseil des ministres de plus d'harmonisation des conditions de concurrence dans le secteur de transport routier et devraient être considérées avec les propositions pour la taxation des véhicules et le renforcement des règlements sociaux.

La Commission propose :

- que les règles existantes exigeant la « bonne réputation » soient appliquées plus spécifiquement au transport, en exigeant que le nouvel adhérent n'ait pas été condamné, au cours des trois années précédentes, d'infractions le rendant inapte à l'exercice de la profession, telles que des infractions contre les règlements sur les termes de conduite, la sécurité routière et des obligations liées à la gestion de l'entreprise ;

- qu'en ce qui concerne la capacité financière du transporteur demandée dans la directive originale, elle soit assortie d'une garantie financière équivalente à 10 % de la valeur à neuf de chaque véhicule utilisé par l'entreprise ;

- que celui qui désire s'établir comme opérateur d'une entreprise de transport routier doive passer un examen dans des matières spécifiées dans la directive originale. Dans la législation telle qu'elle existe actuellement, un examen n'est pas formellement demandé, même si la plupart des États membres l'exigent. La Commission ajoute à la liste des matières, le transport de substances dangereuses et les questions de sécurité routière.

En plus de ces nouveaux critères, la Commission propose que les États membres échangent des renseignements sur les infractions commises par les opérateurs non-résidents qui pourraient conduire au retrait de l'autorisation d'exercer la profession de transporteur. Les autres États membres devraient être informés dans le cas où un État membre procède au retrait d'une telle autorisation.

AIDER LES PME À RÉLEVER LE DÉFI DU GRAND MARCHÉ

Le programme d'action de la Communauté pour les petites et les moyennes entreprises a été approuvé il y a un peu plus d'un an. La Commission a adopté (février 1988) son deuxième rapport sur les progrès intervenus lors de la réalisation de ce programme.

Le programme d'action est articulé autour de deux grands objectifs :

- la création dans la Communauté d'un environnement favorable aux entreprises ;
- la prestation de services permettant la création et le développement de PME dans la perspective de la réalisation du grand marché.

Le Conseil a invité la Commission à faire régulièrement le point sur la réalisation de ces objectifs. Le 24 février 1988, la Commission a approuvé le deuxième rapport, en réponse à cette demande, axé sur les évolutions intervenues depuis le précédent rapport de juin 1987.

Ce rapport enregistre d'importants développements tels que :

- propositions dans le domaine du droit des sociétés et de la fiscalité ;
- mise en œuvre de la phase pilote des projets EURO INFO CENTRE et BC-NET ;
- participation des PME dans les programmes communautaires de promotion de la recherche et développement ;
- reconnaissance du rôle important des PME dans la réforme des fonds structurels et par rapport aux techniques d'intégrité financière.

Le rapport couvre l'ensemble des lignes d'action indiquées dans le programme d'action. Celles qui suivent sont particulièrement importantes pour aider les PME à relever le défi du Grand marché et en tirer le meilleur parti.

Droit de sociétés

Dans le domaine du droit de sociétés, la Commission a pris des initiatives dans deux domaines qui visent spécifiquement à améliorer l'environnement des PME :

- les Directives comptables (4^e directive du 25.07.78 sur les comptes annuels des sociétés à responsabilité limitée et 7^e Directive du 13.6.83 sur les comptes consolidés) prévoient des dérogations en faveur des PME. Les possibilités d'une plus grande harmonisation de ces dérogations et d'une multiplication des exemptions en faveur des PME sont à l'étude et feront bientôt l'objet de propositions ;

- pour favoriser le travail indépendant ainsi que la création et le développement de PME, la Commission est en train de finaliser une proposition de directive qui mettrait le statut de société unipersonnelle à la disposition des entrepreneurs dans tous les pays membres. La proposition encouragera les entrepreneurs individuels à adopter une forme sociétaire en permettant entre autres la dissociation des actifs de l'entreprise et des biens personnels.

Fiscalité

Dans le domaine de l'imposition du chiffre d'affaires, la Commission propose un régime d'exonération communautaire pour les très petites entreprises et un régime simplifié par les autres PME, en ce qui concerne le régime commun de TVA applicable aux PME. Un régime d'exonération obligatoire est proposé jusqu'à 10 000 ÉCU de chiffre d'affaires annuel et un plafond d'exonération facultatif de 35 000 ÉCU. Suivant l'avis du Parlement européen, il est proposé de porter la limite supérieure des chiffres d'affaires annuels pouvant prétendre à l'application du régime simplifié à 200 000 ÉCU. Un deuxième amendement accepté par la Commission offre aux PME la possibilité de choisir une période d'imposition de moins d'un an si celle-ci répond mieux aux conditions de leur activité. La proposition introduit aussi une disposition qui permet aux entreprises d'opter, si elles le désirent, pour le régime TVA normal.

Assurances

Le 9 février 1987, le Conseil a adopté une position commune sur la directive relative à l'harmonisation des législations nationales concernant l'assurance dommages-directs et la libre prestation de services dans ce domaine. Cette directive introduit une distinction entre « grands risques » et « risques de masse » qui est particulièrement intéressante pour les entreprises. Tandis que le preneur d'assurances « risques de masse » est censé avoir besoin d'une protection nationale, celui qualifié de « grand risque » est réputé capable de défendre ses propres intérêts et de décider du choix de son assureur au sein du marché commun. L'accès des entreprises au marché se réalisera en deux phases, en fonction des effectifs employés, de l'ampleur du chiffre d'affaires et du bilan de l'entreprise preneuse d'assurance.

EURO INFO CENTRES

La phase pilote du projet « Euroguichets entreprises » a dépassé un cap significatif avec l'inauguration du dernier des 39 EURO INFO CENTRE sur l'ensemble du territoire de la Communauté le 8 février 1988. Les EURO INFO CENTRES sont chargés d'une triple mission :

- ils remplissent une mission d'information sur toutes les questions communautaires qui intéressent les entreprises. Pour faciliter leur tâche, la Commission a élaboré un programme d'information et de formation qui permet au personnel des EURO INFO CENTRES d'accéder à toute information pertinente ;
- ils fournissent aide et conseil aux entreprises désireuses de participer aux activités de la Communauté. C'est ainsi par exemple qu'ils aident des entreprises dans leur demande de participation à des programmes spécifiques ou les conseillent face aux difficultés que peut leur poser la mise en œuvre des mesures communautaires ;
- ils forment un réseau de partenaires capables de s'informer mutuellement sur les règlements et procédures nationaux et régionaux intéressant directement les entreprises.

Pour qu'ils puissent atteindre ces objectifs, les centres sont dotés de l'équipement nécessaire pour accéder aux bases de données publiques de la Communauté et pour communiquer rapidement entre eux et avec la Commission.



Coopération interentreprises

Le bureau de rapprochement des entreprises de la Commission a la vocation de favoriser le rapprochement de partenaires commerciaux dans l'optique d'une coopération transnationale. Pour mener à bien cette mission, il a développé un système informatisé qui s'appuie sur un réseau de conseillers d'entreprises établis dans tous les États membres. Suite à un appel d'offres qui a suscité plus de 900 réponses, quelque 350 conseillers d'entreprises ont été sélectionnés et la phase pilote du projet est en cours de réalisation. La coopération interentreprises est aussi un important facteur de développement des économies locales. C'est pourquoi, la Commission a décidé d'organiser dans certaines régions de la Communauté confrontées à des problèmes de développement, des rencontres d'hommes d'affaires et de partenaires potentiels d'autres États membres axées sur la conclusion d'accords de coopération. Cette mesure intitulée «Europartenariat 88» verra le jour en Irlande, au mois de juin.

Recherche et développement

La Commission souhaite que les PME puissent accéder aux programmes communautaires de recherche et développement. Le programme BRITE, qui vise la R & D dans la technologie de production et les nouveaux matériaux, est une illustration des efforts déjà accomplis pour promouvoir la participation des PME dans ces programmes. Les PME participent dans 65 % des projets et reçoivent 22 % du budget total. Dans le même esprit, les responsables d'ESPRIT se sont efforcés par les allègements de procédures et une meilleure information de mettre le projet plus aisément à la portée des PME. Les PME participent à près de 60 % des projets ESPRIT et reçoivent 14 % du budget total.

Fonds structurels et PME

Étant donné l'importance grandissante de la politique structurelle dans le contexte de la réalisation du grand marché, il est essentiel que les PME puissent faire appel aisément aux instruments structurels. Dans le courant de ces derniers mois, une série de mesures importantes et d'actions expérimentales visant à renforcer le secteur de la petite entreprise ont été approuvées par la Commission et mises en œuvre dans les régions concernées (par exemple, dans le contexte des opérations intégrées de développement, des programmes intégrés méditerranéens et du programme de modernisation de l'industrie portugaise, PEDIP). Des techniques d'ingénierie financière ont été appliquées pour obtenir une meilleure adéquation des ressources structurelles de la Communauté au besoin total de financement des PME, telles que la constitution de fonds de cautionnement mutuel et le lancement d'activités régionales de capital risque.

DES NORMES PLUS STRICTES POUR L'INCINÉRATION DES DÉCHETS MUNICIPAUX

Ving-sept millions de tonnes environ de déchets sont incinérés chaque année dans les installations d'incinération de déchets municipaux de la Communauté européenne. Lorsque ces installations ne sont pas dotées de l'équipement nécessaire, elles peuvent être à l'origine d'une pollution atmosphérique importante dans le pays même ainsi qu'au travers des frontières internes de la Communauté. La Commission a proposé (février 1988) en conséquence des mesures prévoyant des normes plus strictes pour les nouvelles installations et exigeant que les installations existantes soient modifiées et portées au même niveau dans un délai de dix ans.

Les substances les plus polluantes produites par ces installations sont les poussières (environ 28 000 tonnes par an dans l'ensemble de la Communauté), le plomb (570 tonnes), le cadmium (31 tonnes), le mercure (68 tonnes), l'acide chlorhydrique (144 000 tonnes) et l'acide fluorhydrique (1 150 tonnes). Des dioxines et des substances organiques chlorées peuvent également être produites lorsque les conditions de combustion dans le four ne sont pas appropriées.

La situation actuelle

Il existe actuellement 524 installations d'incinération de déchets dans la Communauté. En France, près de 40 % des déchets muni-

cipaux sont incinérés, contre 30 % en Allemagne et aux Pays-Bas. Le Portugal, l'Irlande et la Grèce ne disposent pratiquement d'aucune installation de ce type. La France, l'Allemagne, le Danemark, l'Italie et les Pays-Bas disposent déjà d'une législation fixant certaines normes spéciales ; les autres pays membres s'en remettent à la législation générale sur la pollution atmosphérique pour lutter contre les effets nocifs.

30 % environ des déchets domestiques sont constitués de papier, de carton ou de bois, et 35 % sont constitués de matières putrescibles. Les matières plastiques et les métaux constituent chacun environ 5 % du total.

Les nouvelles propositions de la Commission fixeront des conditions d'exploitation spécifiques pour les installations et les limites d'émission, pour la plupart des substances nocives. Cela permettra d'assurer une application plus précise de la législation communautaire existante, aux termes de laquelle tous les déchets doivent être éliminés sans risques pour l'homme et pour l'environnement.

La directive actuelle du Conseil destinée à lutter contre la pollution des installations industrielles couvre également les nouvelles installations d'incinération de déchets, dont l'exploitation exige une autorisation préalable qui n'est délivrée que si des mesures ont été prises pour éviter la pollution atmosphérique.

Normes fixées pour les nouvelles installations

Les propositions de la Commission prévoient diverses limites pour les émissions de poussières, en fonction des dimensions de l'installation, afin d'éviter un surinvestissement en équipements en vue de la séparation des poussières ; des normes plus strictes sont fixées pour les installations plus importantes, traitant plus de six tonnes de déchets à l'heure. Des limites très réduites sont proposées pour le cadmium et le mercure, et des normes spécifiques sont prévues pour le nickel et l'arsenic, ainsi que des limites globales pour les autres métaux lourds. Des limites générales seront fixées pour l'anhydride sulfureux, alors que pour l'acide chlorhydrique et l'acide fluorhydrique, les limites seront fixées en fonction de la taille de l'installation.

De bonnes conditions de combustion sont nécessaires pour des considérations d'hygiène, et pour éviter l'émission de composés organiques polychlorés. Les substances organiques doivent être complètement décomposées et oxydées. C'est pourquoi la Commission propose que les gaz provenant de la combustion soient portés à une température minimale d'au moins 850 °C pendant au moins deux secondes. Des brûleurs d'appoint doivent être utilisés pour permettre de maintenir cette température.

Le projet de directive prévoit l'accès du public à l'information relative aux règles appliquées aux installations, ainsi qu'aux informations concernant les mesures effectuées sur les niveaux d'émission.

Des dérogations pourront être prévues pour les très petites installations, telles que celles qui sont utilisées pour éliminer les déchets dans les zones touristiques, tout en maintenant les limites relatives aux poussières.

Normes concernant les installations existantes

La Commission propose que les installations existantes soient portées au niveau des normes des nouvelles installations dans un délai de dix ans, mais en deux étapes, la première étant fixée à la fin de juin 1984, lorsque des normes intérimaires seront imposées, l'application intégrale étant fixée au 30 juin 1999. Au-delà de ces délais, les installations existantes non conformes aux normes devront être adaptées ou mises hors services.

III. — Relations extérieures

DÉCLARATION POLITIQUE CONJOINTE DE LA CONFÉRENCE MINISTÉRIELLE DE HAMBOURG SUR LE DIALOGUE POLITIQUE ET LA COOPÉRATION ÉCONOMIQUE ENTRE LA

**COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET SES ÉTATS MEMBRES, ET
LES PAYS D'AMÉRIQUE CENTRALE ET DU GROUPE DE
CONTADORA, TENUE LE 29 FÉVRIER ET LE 1^{er} MARS 1988**

1. La quatrième Conférence entre la Communauté européenne et ses États membres, et les pays d'Amérique centrale et du Groupe de Contadora, sur le dialogue politique engagé à San José, Costa Rica, les 28 et 29 septembre 1984 et poursuivi à Luxembourg les 11 et 12 novembre 1985 et à la Cité de Guatemala les 9 et 10 février 1987, ainsi que sur la coopération économique entre la Communauté européenne et les pays de l'Isthme centraméricain, a eu lieu à Hambourg les 29 février et 1^{er} mars 1988.

2. Les participants ont procédé à un échange de vues approfondi sur les questions politiques et économiques d'intérêt commun depuis la première réunion qu'ils ont tenue à San José il y a quatre ans. Ils ont estimé que la Conférence de Hambourg était une étape importante et prometteuse pour le dialogue et la coopération entre les deux régions, car elle s'est tenue à un moment où des efforts considérables étaient déployés pour faire régner la paix et la stabilité dans la région et pour renforcer le respect du droit international des principes démocratiques, des droits de l'Homme, de la justice sociale et du développement économique en Amérique centrale. Les participants ont renouvelé leur engagement en vue de promouvoir la réalisation de ces objectifs.

3. Les ministres de la Communauté européenne ont rendu hommage aux cinq présidents des pays d'Amérique centrale, dont le sens élevé des responsabilités a permis la signature de l'accord instaurant un « processus visant à établir une paix stable et durable en Amérique centrale » le 7 août 1987, accord qui est fondé sur un plan de paix présenté par le président du Costa Rica et sur les propositions soumises par les autres pays d'Amérique centrale, et qui était inspiré par la volonté d'atteindre les objectifs et de mettre en œuvre les principes énoncés dans la Charte des Nations-Unies, la Charte de l'Organisation des États américains, le document des objectifs, le message de Caraballeda pour la paix, la sécurité et la démocratie en Amérique centrale, la déclaration de Guatemala, le communiqué de Punta del Este, le message de Panama, la déclaration d'Esquipulas et le projet d'acte de Contadora pour la paix et la coopération en Amérique centrale du 6 juin 1986.

4. Les ministres d'Amérique centrale et de la Communauté européenne ont exprimé leur reconnaissance au Groupe de Contadora et au Groupe d'appui pour l'encouragement et le soutien constants qu'ils ont apportés au processus de paix, pour leur contribution précieuse aux efforts des présidents d'Amérique centrale qui ont abouti à la signature de l'accord de Guatemala ainsi que pour leur volonté de coopérer à la mise en œuvre de cet accord. Ils les ont également encouragés à demeurer disposés à coopérer à la recherche d'une solution pacifique.

5. Les ministres du Groupe de Contadora ont rappelé que la paix et la stabilité en Amérique centrale sont des questions prioritaires dans la mesure où sont en jeu non seulement la libre détermination, la consolidation de la démocratie et le développement des peuples centraméricains mais également la préservation des intérêts de toute la région. Ils ont également manifesté leur volonté de continuer à contribuer aux efforts de paix en Amérique centrale.

6. Les ministres d'Amérique centrale et de la Communauté européenne se sont félicités de la décision prise par le Groupe des Huit en novembre 1987, visant à encourager la mise en place d'un programme international d'urgence pour la coopération avec les pays d'Amérique centrale, conformément à la volonté des gouvernements d'Amérique centrale, afin que la communauté internationale fasse bénéficier l'Amérique centrale d'un traitement qui lui garantisse un développement aboutissant à la paix.

7. Les ministres d'Amérique centrale et du Groupe de Contadora ont rappelé avec satisfaction que c'est en République fédérale d'Allemagne, lors du Conseil européen de Stuttgart tenu en juin 1983, que la Communauté européenne a, pour la première fois, déclaré qu'elle appuyait pleinement les initiatives de paix en Amérique centrale et souligné l'importance d'une coopération accrue pour promouvoir le développement en Amérique centrale.

8. Les ministres ont examiné attentivement tous les développements de la situation en Amérique centrale et les perspectives qui s'ouvrent dans cette région à la suite de l'accord de Guatemala qu'ils ont considéré comme un exemple unique de détermination politique et de volonté au service de la paix, de la sécurité, de la démocratie, de la coopération et du développement socio-économique.

9. Les ministres des pays membres de la Communauté se sont félicités des efforts déployés par la Commission internationale de vérification et de suivi dans le cadre de sa participation à l'application des accords d'Esquipulas II et notamment des contributions du secrétaire général des Nations-Unies et du secrétaire général de l'Organisation des États américains.

10. Les ministres ont eu un échange de vues sur les progrès réalisés dans le dialogue visant à la réconciliation nationale et à la démocratisation et ont une nouvelle fois exprimé leur attachement au principe d'une participation pleine et entière des peuples aux processus politiques d'une démocratie véritable.

Ils ont en outre souligné l'importance d'un authentique processus démocratique fondé sur le pluralisme, impliquant la promotion de la justice sociale, le respect des Droits de l'homme, la souveraineté, l'intégrité territoriale des États et le droit pour toutes les nations de choisir librement et sans interférences extérieures d'aucune sorte leur modèle économique, politique et social.

11. Ils se sont félicités des diverses mesures prises dans ce contexte conformément à l'accord de Guatemala. Ils ont souligné l'importance des mécanismes mis en œuvre afin de permettre, conformément à la loi, le dialogue avec tous les groupes d'opposants politiques intérieurs non armés et avec ceux qui ont accepté l'aministie. Ils ont en outre pris acte avec satisfaction des efforts déployés en vue d'instituer des cessez-le-feu comme cela est prévu dans l'accord de Guatemala. Les participants ont lancé un appel à toutes les parties intéressées pour qu'elles poursuivent ces efforts qui visent à mettre fin de manière effective aux hostilités.

Les ministres ont également souligné l'importance des décrets d'amnistie dans le processus de réconciliation nationale.

12. Ils ont souligné que l'engagement de ne plus fournir d'aide aux forces irrégulières ou aux mouvements insurrectionnels de la part des gouvernements régionaux ou extra-régionaux qui fourniraient une telle aide, était un élément indispensable pour aboutir à une paix stable et durable dans la région.

13. Les ministres ont également souligné que les présidents ont estimé que la mise en œuvre des accords consignés dans le document d'Esquipulas II implique des engagements dont le respect par les gouvernements fera l'objet de la vérification indispensable, notamment en ce qui concerne la cessation de l'aide accordée aux groupes irréguliers, la non-utilisation du territoire pour soutenir ces groupes et l'organisation d'élections véritablement libres.

14. Les ministres se sont déclarés convaincus que la vérification du respect des engagements souscrits et du maintien de celui-ci, est un élément important de l'accord d'Esquipulas II.

15. Les ministres de la Communauté européenne ont réaffirmé leur volonté de contribuer dans la mesure de leurs possibilités à l'accomplissement des tâches confiées à la Commission exécutive de vérification, de contrôle et de suivi, si tous les États d'Amérique centrale en faisaient la demande.

16. Ils se sont félicités de la Résolution adoptée par les présidents d'Amérique centrale le 16 janvier passé, aux termes de laquelle le respect d'Esquipulas II implique la mise en œuvre d'obligations qui s'inscrivent dans le cadre de stratégies déjà définies, comme le contrôle des armements et l'application des accords en matière de sécurité et de désarmement.

A cet égard, ils se sont félicités de la poursuite des négociations en matière de sécurité auparavant suspendues et qui ont repris à Caracas, Venezuela, le 10 décembre 1987 avec la participation du Groupe de Contadora en sa qualité de médiateur.



17. Les ministres se sont à nouveau déclarés convaincus qu'il est essentiel que tous les pays ayant des liens avec la région et des intérêts dans celle-ci contribuent à l'instauration de la paix, de la stabilité et de la démocratie en Amérique centrale et qu'ils respectent pleinement la mise en œuvre des engagements pris par les gouvernements d'Amérique centrale dans le cadre du processus de Guatemala.

18. Les participants se sont tout particulièrement félicités de la signature, par les présidents d'Amérique centrale, du traité instituant le Parlement centraméricain et d'autres instances politiques et ont exprimé l'espoir qu'une approbation ou ratification rapide de ce traité par tous les organes législatifs d'Amérique centrale permettra l'organisation d'élections directes, le plus tôt possible. Ils sont convaincus que ces élections imprimeront un nouvel élan aux processus de paix, de démocratie et d'intégration régionale en Amérique centrale.

19. Les ministres de la Communauté européenne et du Groupe de Contadora se sont félicités de la décision prise par les pays d'Amérique centrale d'adopter un système pour l'élection des représentants du Parlement centraméricain selon les modalités communes destinées à encourager un véritable pluralisme idéologique, de manière à garantir très largement la participation de tous les partis politiques et à renforcer le processus démocratique dans les États concernés. Ils ont noté avec satisfaction que les gouvernements d'Amérique centrale se sont engagés à inviter des États tiers et des organisations internationales à envoyer des observations à ces élections.

20. La Communauté européenne et le Groupe de Contadora ont réaffirmé qu'ils entendaient appuyer pleinement l'institution et le fonctionnement du Parlement centraméricain. Dans ce contexte, les participants européens ont exprimés le désir de promouvoir, entre autres, la coopération entre le Parlement européen et le Parlement centraméricain dès que le traité constitutif de ce dernier entrera en vigueur. Les ministres européens se sont déclarés disposés à réagir de manière positive à l'invitation d'envoyer des observateurs aux opérations électorales, compte tenu de leurs pratiques nationales établies.

21. Les ministres de la Communauté européenne et du Groupe de Contadora se sont félicités des accords passés par les présidents d'Amérique centrale en matière électorale. Ils ont en outre noté avec une vive satisfaction que les gouvernements d'Amérique centrale étaient résolus à développer et à garantir dans leurs pays respectifs tous les Droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales, tels qu'ils sont définis dans les instruments internationaux, comme la Déclaration universelle des Droits de l'homme, la déclaration américaine des Droits et des devoirs de l'homme et la Convention américaine des Droits de l'homme.

22. La paix, la démocratie et le développement sont inséparables. Dans ce contexte, les ministres et la Commission de la Communauté européenne ainsi que les ministres du Groupe de Contadora ont approuvé la détermination des gouvernements d'Amérique centrale qui ont décidé d'adopter des accords pour promouvoir le développement et créer des sociétés plus égalitaires, où la misère sera abolie.

Les ministres se félicitent de la présentation par les pays d'Amérique centrale d'un « plan d'action immédiate » visant à obtenir l'appui de la communauté internationale pour la réactivation et le développement économique de leur région. La Communauté et ses États membres se sont déclarés disposés à apporter une contribution particulière à la réalisation de ce plan, afin d'appuyer le processus de paix. Ce plan sera examiné et coordonné avec le plan des Nations Unies et les pays donateurs. D'ores et déjà, la Communauté se déclare prête à apporter une aide spéciale d'urgence dans le domaine alimentaire, à renforcer son programme pour le rapatriement volontaire des réfugiés et la réinstallation des personnes déplacées ainsi qu'à apporter une contribution spécifique à l'organisation matérielle et technique des élections au Parlement centraméricain.

23. Ils se sont félicités des mesures adoptées par les gouvernements d'Amérique centrale en vue de faciliter le rapatriement des réfugiés, sur une base volontaire et à la demande des intéressés, tout comme les programmes d'assistance aux personnes déplacées. Les ministres de la Communauté européenne sont convenus de la nécessité prioritaire d'accroître l'aide aux programmes centraméricains dans ce domaine.

24. Les participants à la Conférence de Hambourg se sont déclarés satisfaits des résultats de leur dialogue et ont décidé de se rencontrer l'année prochaine en Amérique centrale, conformément à la pratique établie.

25. Les participants à la Conférence de Hambourg ont exprimé leur profonde gratitude au gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, à l'invitation duquel la Conférence s'est tenue. Ils ont également adressé leurs vifs remerciements au Sénat et aux citoyens de Hambourg pour leur excellent accueil et leur chaleureuse hospitalité ainsi que pour l'organisation parfaite de la Conférence, grâce à quoi celle-ci a pu se dérouler dans un climat de coopération constructive.

COMMUNIQUÉ ÉCONOMIQUE CONJOINT ENTRE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET LES PAYS PARTIES AU TRAITÉ GÉNÉRAL D'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE CENTRAMÉRICAIN AINSI QUE PANAMA À L'ISSUE DE LA CONFÉRENCE SUR LE DIALOGUE POLITIQUE ET LA COOPÉRATION ÉCONOMIQUE ENTRE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET SES ÉTATS MEMBRES, LES ÉTATS D'AMÉRIQUE CENTRALE ET CEUX DU GROUPE DE CONTADORA QUI S'EST TENUE À HAMBURG LES 29 FÉVRIER ET 1^{er} MARS 1988

1. La Communauté et les pays de l'Isthme centraméricain, rappelant la mise en place d'une nouvelle structure de dialogue politique et économique à San José, au Costa Rica, en 1984, la signature de l'accord de coopération économique à Luxembourg en 1985, les accords souscrits par les présidents des républiques centraméricaines à l'occasion des réunions d'Esquipulas et en particulier le « processus pour l'établissement d'une paix stable et durable en Amérique centrale » ont réaffirmé leur conviction quant au fait qu'il existe un lien étroit entre le développement économique et social d'une part et la paix et la stabilité politique d'autre part. Dans ce contexte et tenant compte de l'appel des pays centraméricains visant à obtenir un appui important et solidaire de la communauté internationale en vue de favoriser en Amérique centrale un développement économique et social soutenu, ils se sont déclarés prêts à approfondir leur coopération en la renforçant par la mise en œuvre d'actions spécifiques et supplémentaires visant à soutenir l'accord pour la paix en Amérique centrale et à favoriser sa réalisation effective.

2. Les pays de l'Isthme ont exprimé leur satisfaction au sujet des conclusions adoptées par le Conseil de la Communauté le 22 juin 1987 en ce qui concerne l'approfondissement des relations entre la Communauté européenne et l'Amérique latine ainsi que la mise en œuvre d'une coopération industrielle renforcée avec les pays de la région. Ils ont noté que ces conclusions offrent un cadre cohérent et représentent un nouvel effort pour la mise en œuvre de la coopération de la Communauté européenne avec l'Amérique latine en général et avec les pays de l'Isthme centraméricain en particulier.

3. La Communauté et les pays de l'Isthme se sont montrés satisfaits de l'entrée en vigueur, le 1^{er} mars 1987, de l'accord de coopération et se sont déclarés satisfaits que la commission mixte de coopération, instaurée par cet accord, ait tenu sa première réunion, lors de laquelle ont été définis les champs d'action de la coopération. De même, ils ont donné leur accord pour la constitution des sous-commissions « projets » et « produits de base ».

4. Les deux parties se sont déclarées préoccupées par le fait que l'Amérique centrale subit le contrecoup de la crise internationale et que les effets des conflits qui existent dans certains pays se répercutent sur la capacité productive et les niveaux de productions, tout en étant conscientes que la crise économique aggrave les problèmes sociaux de la région. Elles ont constaté que la pauvreté a atteint un seuil critique et s'est répandue au point d'affecter une grande partie de la population centraméricaine.

5. Les parties ont reconnu que le commerce au sein de la région centraméricaine, qui avait joué un rôle régulateur dans les périodes de ralentissement des échanges avec les pays tiers, a non seulement souffert de la crise du secteur extérieur, mais a en même temps amplifié les effets négatifs du fait de sa propre détérioration, la situation étant aggravée notamment par le service de la dette extérieure qui constitue une lourde charge pour les économies des pays centraméricains et par les phénomènes naturels adverses qui ont freiné le développement économique et social des pays de l'Isthme. Dans ces circonstances, les possibilités d'investissement, d'exportation et d'importation des pays de la région ont été gravement restreintes, ce qui contribue à réduire encore davantage leurs perspectives de croissance et renforce les facteurs d'instabilité socio-politique.

6. Les deux parties ont reconnu que le déséquilibre du secteur extérieur, la diminution des investissements, l'obsolescence croissante des installations de production, les taux élevés de chômage, déclaré ou caché, et le caractère cumulatif des retards dans le domaine social, sont des problèmes graves qu'il faudra résoudre si l'on veut parvenir à un développement économique et social soutenu.

7. Les ministres de la Communauté ont confirmé qu'ils étaient disposés à accorder une attention particulière au problème de la dette extérieure des pays de l'Isthme centraméricain dans le contexte de la résolution 42/198 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 11 décembre 1987.

8. La Communauté et les pays de l'Isthme ont estimé que la septième Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, tenue du 9 juillet au 3 août 1987 à Genève, a confirmé l'importance du rôle joué par le CNUCED dans la coopération internationale et dans le domaine des échanges et du développement et que cette conférence s'est soldée par un résultat positif grâce à l'adoption par consensus d'un Acte final dont l'application effective favorisera ladite coopération.

9. La Communauté s'est félicitée des demandes d'adhésion à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de plusieurs pays de l'Isthme ; cela constitue un pas vers une intégration accrue de cette région dans le système commercial international.

Dans ce même domaine, les pays de l'Isthme ont pris connaissance avec intérêt du fait que la Communauté a présenté à Genève, dans le cadre de l'Uruguay Round, une proposition en matière de commerce de produits tropicaux ; ils ont déclaré que cette proposition offrait une occasion favorable d'améliorer l'accès aux marchés des pays membres de la CEE pour les producteurs d'origine centraméricaine et ont exprimé le souhait qu'il soit tenu compte de leurs intérêts particuliers dans ce domaine.

La Communauté et les pays de l'Isthme ont réitéré leur volonté de contribuer positivement à la réduction des tensions dans le commerce international ainsi que de freiner et de proscrire le protectionnisme et d'autres pratiques restrictives. La Communauté a rappelé à cet effet les engagements de *statu quo* et de démantèlement convenus dans le cadre du GATT.

10. La Communauté et les pays de l'Isthme ont estimé qu'en vue de contribuer au développement économique et social de la région, l'expansion et la diversification des exportations devraient être stimulées encore davantage. Dans ce contexte, compte tenu des aspirations des pays de l'Isthme centraméricain et de leur degré de développement différent de celui de la Communauté, celle-ci s'est déclarée prête à poursuivre ses efforts en vue d'assurer aux pays de l'Isthme centraméricain un accès stable et, si possible, élargi à son marché.

11. La Communauté a réaffirmé sa volonté d'examiner au sein de la Commission mixte prévue par l'Accord de coopération, la possibilité d'apporter à partir du 1^{er} janvier 1989 des améliorations au système des préférences généralisées sur la base des indications qui pourraient être fournies par les pays de l'Isthme en ce qui concerne

les produits qui présentent pour eux un intérêt particulier. Les deux parties ont exprimé leur satisfaction du fait de la mise en œuvre d'actions de coopération en la matière aussi bien au niveau régional par l'intermédiaire de l'organisme ASOEXPO qu'au niveau des différents États de l'Isthme, exprimant leur volonté d'élargir la portée de ces actions.

12. La Communauté a confirmé son engagement d'accorder une attention particulière aux problèmes qui se posent en Amérique centrale du fait des variations affectant le volume des recettes provenant des exportations de ses produits de base.

13. La Communauté, ses États membres et les pays de l'Isthme ont rappelé l'engagement contenu dans l'accord de coopération (annexe III) visant à éliminer les entraves éventuelles aux échanges commerciaux qui pourraient résulter du fonctionnement des transports maritimes. A cet égard, ils sont convenus d'inclure cette question dans l'ordre du jour des débats de la commission mixte dans le cadre d'une coopération qui sera mise progressivement en œuvre — suivant les compétences respectives — en vue de rechercher des solutions mutuellement satisfaisantes et de promouvoir le développement des échanges commerciaux.

14. Les pays de l'Isthme ont souligné l'importance de l'aide accordée par la Communauté et ses États membres pour le développement économique et social de la région, s'ajoutant aux efforts considérables déployés par les pays de l'Isthme centraméricain. Ils ont également exprimé leur satisfaction quant à la réalisation en 1987 de l'engagement pris par la Communauté dans le cadre de l'Accord de coopération signé à Luxembourg en 1985 d'augmenter substantiellement l'aide sous toutes ses formes octroyée à la région ainsi que la coordination de ces actions compte tenu en particulier de la situation actuelle où les pays centraméricains déploient des efforts spéciaux pour obtenir la paix et favoriser le développement, sur la base des engagements souscrits dans les accords d'Esquipulas.

15. La Communauté et les pays de l'Isthme ont réaffirmé qu'une grande partie de l'aide devrait aller à des actions de portée régionale visant à renforcer l'intégration des pays de l'Isthme. Les deux parties ont confirmé leur intérêt pour la poursuite des actions de coopération déjà engagées dans les domaines suivants : sécurité alimentaire, petites et moyennes entreprises, développement de coopératives, santé, développement des zones frontalières, des ressources halieutiques, forestières et touristiques, relance des industries existantes et du commerce intrarégional ainsi que renforcement des institutions d'intégration régionale.

16. Les deux parties considèrent qu'il faut relancer la production et le commerce des produits alimentaires de base nécessaires pour parvenir à l'autosuffisance alimentaire et qu'il convient de soutenir le développement rural intégré en mettant l'accent sur la promotion humaine. La Communauté a exprimé son intérêt à coopérer à des projets tels que l'exploitation des ressources halieutiques, le développement de l'aquaculture, l'utilisation des ressources naturelles renouvelables et le développement du tourisme régional qui doit devenir un véritable instrument de relance économique, d'intégration et de paix. Elle s'est également engagée à lancer immédiatement des études conjointes pour la définition de programmes et de projets spécifiques dans ces domaines.

Dans le secteur industriel l'Isthme centraméricain a proposé l'adoption de programmes visant à stimuler la production régionale par le biais de la relance sélective d'entreprises et l'apport de ressources financières pour les programmes de reconversion industrielle et d'investissements conjoints.

La Communauté s'est déclarée disposée à examiner la possibilité de participer à ces programmes, en particulier à ceux qui visent à accroître la production des pays en déficit chronique dans le cadre des échanges intrarégionaux, en vue de parvenir à un équilibre des échanges commerciaux.



17. La Communauté et les pays de l'Isthme ont confirmé l'importance que revêtent la formation et le développement des ressources humaines dans le cadre de la coopération entre les deux régions. Les pays de l'Isthme ont signalé avec satisfaction les offres faites dans ce domaine et qui visent à soutenir le processus d'intégration régionale, avec le concours de l'Institut européen d'administration publique. Ils ont en outre mis en relief les activités d'harmonisation douanière menées au sein du SIECA.

18. La Communauté et les pays de l'Isthme se sont félicités du démarrage d'une action d'assistance financière et technique visant à élaborer un programme régional d'approvisionnement énergétique. A cet égard, la Communauté s'est montrée disposée à considérer les demandes concrètes de coopération technique et financière pour la définition de projets de connexion des réseaux électriques, de réparation d'installations et de promotion de nouvelles sources d'énergie, de la conservation et de la coproduction d'énergie.

19. Les deux parties, conscientes du rôle important de la science et de la technologie dans le développement économique et social des pays d'Amérique centrale comme dans leur processus d'intégration économique régionale, sont convenues d'intensifier leur coopération scientifique et technique.

Dans cette optique, on déploiera des efforts particuliers pour favoriser la formation de scientifiques de haut niveau et la mise en œuvre de projets de recherche conjoints qui devront être réalisés par les instituts de recherche des deux parties ; on soutiendra en outre le renforcement des liens technologiques dans la région qui pourrait revêtir la forme d'un soutien à la création d'un réseau centraméricain d'informations technologiques. L'accent a été mis sur le soutien financier et technique nécessaire à la définition et à la formulation de projets de portée régionale et sur l'étude de la possibilité de renforcer l'Institut centraméricain de recherche et de technologie industrielle (ICAITTI).

20. La Communauté et les pays de l'Isthme ont reconnu que la sauvegarde de l'environnement pour les générations futures est un objectif qui ne doit pas être négligé. L'environnement et les ressources naturelles de l'Isthme sont une base véritable pour le développement économique futur. On accordera en conséquence une attention accrue à la sauvegarde de l'environnement et des ressources naturelles dans le contexte de la réalisation de l'objectif d'un développement soutenu dans la région, comme élément intégré de toutes les politiques relatives aux relations entre l'Isthme et la Communauté.

21. Les deux parties ont souligné l'importance de l'action de la Banque centraméricaine d'intégration économique (BCIE) pour le développement économique de la région. A cet égard, les ministres des pays de l'Isthme ont réaffirmé leur intérêt à ce que les États membres de la Communauté participent aux activités de la banque en tant que partenaires non régionaux et ont accueilli avec satisfaction la confirmation de la volonté exprimée par la Communauté de renforcer sa coopération avec la Banque.

22. Les ministres des Affaires étrangères des pays de l'Isthme centraméricain ont également déclaré qu'il était souhaitable que la Communauté prenne des mesures d'appui visant à renforcer les institutions régionales et nationales en tant qu'éléments encourageant la coopération au développement. Cet appui pourrait prendre la forme d'actions visant à améliorer la capacité de gestion, d'administration et d'exécution, afin que ces instances puissent s'acquitter plus efficacement de leurs tâches. La Communauté, pour sa part, a pris acte de cette demande à laquelle elle a d'ailleurs déjà envisagé de donner suite et a déclaré être disposée à insérer ces actions dans un plan de soutien régional.

23. Les deux parties expriment leur satisfaction et soutiennent les initiatives de la communauté internationale visant à appuyer le développement de la région centraméricaine, formulées dans les résolutions 42/1 et 42/204 adoptées respectivement en octobre et en

décembre 1987 par l'assemblée générale des Nations Unies et par ailleurs conjointement notamment par les pays de la Communauté économique européenne, ceux de l'Isthme centraméricain et les pays latino-américains qui font partie du Groupe de Contadora et du groupe d'appui.

24. La Communauté et les pays de l'Isthme ont convenu d'intensifier la coopération dans la région centraméricaine dans des secteurs spécifiques en particulier pour contribuer d'une façon concrète à la réalisation des objectifs du « Processus pour établir la paix stable et durable en Amérique centrale ».

A cet égard la Communauté a pris acte de la présentation de la part des pays de l'Isthme du « Plan d'action immédiate » destiné à obtenir la contribution de la Communauté internationale à un effort spécial de relance et de développement économique de la région.

Ce plan s'articule en deux parties. Une partie concerne le plan d'urgence et se concentre sur l'aide alimentaire, la mise en place d'un Fonds pour la relance économique de l'Amérique centrale, la sécurité énergétique, la dette extérieure et l'aide aux réfugiés et personnes déplacées. L'autre partie présente un plan pluriannuel de relance économique et prévoit une série d'actions notamment dans les domaines de la relance du commerce interrégional, la promotion des exportations extrarégionales, le développement des secteurs industriel, agricole, forestier, de la pêche et du tourisme, l'infrastructure, le développement social, la science et la technologie, l'intégration des zones frontalières et l'appui au renforcement institutionnel.

25. La Communauté se félicite du fait que les pays de l'Isthme ont présenté le plan d'action immédiate pour le développement et la relance économique de la région et elle s'est déclarée prête à coopérer à sa réalisation. Ce Plan est considéré comme une ébauche de mise en application du Plan prévu par les résolutions 42/1 et 42/204 de l'assemblée générale des Nations Unies d'octobre et de décembre 1987 avec lequel il devra être coordonné. Le Plan est destiné à soutenir la réalisation de l'accord pour la paix et la stabilité de la région. Après que la Communauté aura examiné et défini sa participation au Plan, elle devra coordonner son action avec celle des autres pays et organisations internationales qui participent à cet effort. La participation de la Communauté aux différentes actions spécifiques du Plan sera convenue conjointement avec les pays de l'Isthme centraméricain.

26. En ce qui concerne les mesures d'urgence prévues par le Plan d'action immédiate, et en particulier dans le cadre du chapitre concernant l'aide alimentaire, la Communauté s'est déjà déclarée disposée à tenir compte des problèmes provoqués par la sécheresse qui a affecté la région au cours des derniers mois. A ce sujet, et sur présentation d'une demande motivée et détaillée, la Communauté s'est engagée, en coordination avec les organisations internationales compétentes, à apporter une aide spéciale d'urgence aux pays de l'Isthme connaissant des problèmes particuliers de sécurité alimentaire.

27. Toujours dans le contexte du Plan d'urgence et en ce qui concerne le problème concret du rapatriement des réfugiés et des personnes déplacées, la Communauté s'est déclarée disposée à renforcer l'aide qu'elle accorde déjà à cette fin. La Communauté et les pays de l'Isthme sont convenus que les critères suivants devront régir l'intervention de la Communauté dans ce domaine : l'effort supplémentaire aura pour objectif de contribuer au rapatriement volontaire des populations réfugiées et de venir en aide aux personnes déplacées en facilitant leur retour librement consenti et leur réimplantation dans leur pays, soit dans leur région d'origine, soit dans d'autres régions, à leur choix, dans la mesure du possible. La mise en œuvre de ce processus se fera dans le respect de la dignité et de la sécurité de ces populations, conformément aux accords conclus entre les gouvernements concernés et sous la responsabilité des organisations internationales spécialisées et reconnues. D'autre part, la réimplantation des populations réfugiées ou déplacées se fera dans le cadre de programmes pluriannuels de développement dans des conditions

satisfaisantes, tant du point de vue économique que social, dont pourront bénéficier également la population déjà établie dans les régions d'accueil.

28. En outre, la Communauté a pris acte de l'exposé fait par le vice-président du Guatemala au nom des vice-présidents des pays d'Amérique centrale sur les progrès réalisés dans le processus de ratification du traité portant création du Parlement centraméricain et dans la préparation des élections y afférentes, ainsi que de la demande d'aide financière pour l'organisation des élections à ce Parlement dans les cinq pays de la région. A cet égard, la Communauté a confirmé l'importance qu'elle accorde à la création d'un Parlement centraméricain élu au suffrage universel, dans des conditions qui garantissent le respect des droits de l'homme, la démocratie pluraliste et participative ainsi que la paix en Amérique centrale. Les pays de l'Isthme ont exprimé leur reconnaissance à la Communauté pour le soutien qu'elle leur a déjà apporté en coopération avec le Parlement européen et qui leur permettra de bénéficier d'une expérience précieuse en la matière. Ils ont pris acte de ce que la Communauté s'est déclarée disposée, en coopération étroite avec le Parlement européen, à fournir une contribution spécifique pour l'organisation matérielle et technique des élections.

RELATIONS AVEC LE MAROC

Lors de sa session des 29 février/1^{er} mars 1988, le Conseil a marqué son accord de principe sur l'accord de pêche entre la Communauté européenne et le royaume du Maroc paraphé le 25 février dernier à Bruxelles, et a entre temps pour sa part autorisé son application provisoire à partir du 1^{er} mars 1988.

Cet accord, qui a une durée de quatre ans, prévoit une coopération économique, commerciale, scientifique et technique dans le domaine de la pêche. Il prévoit également que les deux parties puissent engager des actions spécifiques susceptibles de renforcer la solidarité des intérêts de leurs opérateurs respectifs, par exemple par l'engagement d'études spécifiques et la création d'entreprises conjointes.

Les possibilités de pêche accordées par le Maroc portent sur environ 100 000 tjb/an. La contrepartie financière à payer par la Communauté a été fixée à 272 MécU pour les quatre années. Par ailleurs, cet accord prévoit qu'à partir du 1^{er} janvier 1989 le Maroc pourra exporter dans la Communauté un contingent tarifaire à droit nul de 17 500 tonnes de conserves de sardines.

DROIT SOCIAL

LE NOUVEAU DROIT DES LICENCIEMENTS POUR MOTIF ÉCONOMIQUE

Philippe SÉGUIN

Xavier BLANC-JOUVAN

Jean BRUNET

Patrick CHALMEL

Gérard COUTURIER

Michel DESPAX

Jean-Paul DOMERGUE

Yves GAUDEMET

Jean GAUTIER

Marcel LALONDE

Pierre LANQUETIN

J.-M. LUTTRINGER

Antoine LYON-CAEN

Pierre MARCHELLI

Jacques NORMAND

Roger PASCRIÉ

Xavier PRÉTOT

Pascal RENNES

Chantal ROGER

Alain SUPLOT

Bernard TEYSSIÉ

NUMÉRO SPÉCIAL

*Sous la direction de
Jean-Jacques Dupeyroux*

N° 3 - MARS 1987

KYKLOS

International Review for Social Sciences

Vol. 39 – 1986 – Fasc. 4

REDAKTION/MANAGING EDITORS :

Prof. Dr. : Bruno S. FREY

Prof. Dr. : René L. FREY

ARTIKEL – ARTICLES

GIERSCH, HERBERT : Weltwirtschaftliches Wachstum durch Liberalisierung

FREY, BRUNO S. : Economists Favour the Price System — who Else Does ?

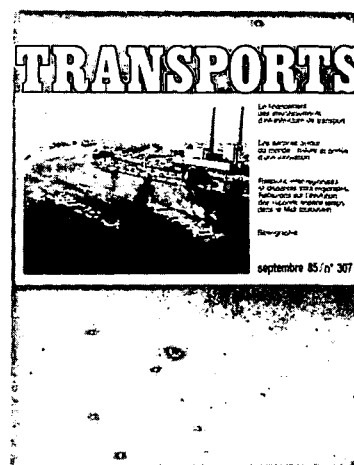
BUCHANAN, JAMES M. and TOLLISON, ROBERT D. : A Theory of Truth in Autobiography

RAVALLION, MARTIN : On Expectations Formation when Future Welfare is Contemplated

RIBHEGGE, HERMANN : Genossenschaftsgesinnung in entscheidungslogischer Perspektive

Kyklos-Verlag, Institut für Sozialwissenschaften,
Petersgraben 29, CH-4051 Basel (Switzerland/Suisse)

TRANSPORTS



*Seule revue économique
de tous les modes de
transports
et de leurs industries
d'amont*

NUMÉRO SPÉCIMEN SUR DEMANDE

pour recevoir un numéro spécimen de
Transports
retourner ce bon à :
Transports 3, rue Soufflot
75005 PARIS F
ou par téléphone au (1) 46 34 10 30

Nom : _____
Entreprise : _____
Adresse : _____

Code postal : _____
Ville et Pays : _____

ÉTUDES INTERNATIONALES

Volume XVIII, no 4, Décembre 1987

Directeur : Gérard HERVOUET.

Directeur adjoint : J. Maurice ARBOUR.

PAUL PILISI: LE RÔLE DES FACTEURS INTERNATIONAUX DANS
LA LÉGISLATION DES PETITES ENTREPRISES EN
HONGRIE

MIRON REZUN: L'UNION SOVIÉTIQUE ET LES MINÉRAIS STRATÉGI-
QUES: ERREURS ET VÉRITÉS

ALBERTO SANTOS: QUELQUES ÉLÉMENTS SUR LES IMPLICATIONS DE
LA STRATÉGIE MARITIME AMÉRICAINE EN EUROPE

CARL JACOBSEN: LES COÛTS DE LA DÉFENSE SINO-SOVIÉTIQUE: UN
FARDEAU INCALCULABLE (NOTE)

MODJ-TA-BA SADRIA: POLITIQUE ÉTRANGÈRE JAPONAISE: NOUVELLE
DONNE, NOUVEAU DÉFI (NOTE)

ESSAI ET DOCUMENT:

JACQUES ZYLBERBERG: « FAUT-IL NOYER LES RÉFUGIÉS? »

ÉTUDES BIBLIOGRAPHIQUES:

MICHEL LELART: LA CRISE FINANCIÈRE INTERNATIONALE OU LES
RISQUES DE L'ENDETTEMENT

JOSEPH MAÏLA: ENJEUX ET DILEMMES DE LA SÉCURITÉ NATIONALE

CHRONIQUE DES RELATIONS EXTÉRIEURES DU CANADA ET DU QUÉBEC

DIRECTION ET RÉDACTION : Centre québécois de relations internationales, Faculté des
sciences sociales, Université Laval, Québec, Qué., Canada G1K 7P4, tél : (418)
656-2462

SERVICE DES ABONNEMENTS : Les demandes d'abonnement, le paiement et toute
correspondance relative à ce service doivent être adressés au Centre québécois
de relations internationales, Faculté des sciences sociales, Université Laval, Qué-
bec, Qué., G1K 7P4, Canada

ABONNEMENT ANNUEL :	Quatre numéros par an	ÉTRANGER
	Régulier : \$30.00 (Can.)	\$35.00 (Can.)
	Étudiant : \$20.00 (Can.)	le numéro : \$10.00 (Can.)
	Institution : \$45.00 (Can.)	
	(tous pays)	

REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Numéros spéciaux

N° 307 — Mai-Juin 1987

Le trentième anniversaire du traité de Rome :
réalisations effectives ou en gestation

N° 309 — Août-Septembre 1987

Le trentième anniversaire du traité de Rome :
les méthodes institutionnelles de la construction européenne

N° 312 — Décembre 1987

Le trentième anniversaire du traité de Rome :
relations extérieures de la Communauté

Le financement de l'industrie

un numéro spécial de la **Revue d'économie industrielle**

INTRODUCTION

Jacques DE BANDT : « *Le financement de l'industrie : sur quoi débouchent les mutations en cours ?* ».

PREMIÈRE PARTIE

Les évolutions et transformations passées, en cours et prévisibles, des systèmes financiers et des relations entre créanciers et débiteurs

Michel SAINT-MARC : « *Le financement du développement industriel français de 1945 à 1985* ».

Michel BERGER : « *Segmentation et flexibilité du marché des capitaux externes pour les entreprises industrielles* ».

Michel DEVELLE : « *L'économie d'endettement et sa prévisible évolution* ».

Michel CASTEL : « *Les nouveaux enjeux monétaires et financiers. Perspectives à moyen terme* ».

Bernard HAUDEVILLE : « *Vers un capitalisme sans capitalistes ?* ».

DEUXIÈME PARTIE

Les financements publics de l'activité industrielle y compris en particulier sur le plan régional

Gabriel COLLETIS : « *Le financement du système productif. Les mécanismes de transfert État-industrie : une comparaison France-Allemagne* »

Jean-Paul de GAUDEMAR : « *Quelques réflexions sur un aspect du financement public du système productif : les aides à finalité régionale en France et dans les autres pays de la Communauté européenne* ».

Didier SALVADORI : « *Le financement des systèmes productifs régionaux* »

TROISIÈME PARTIE

Les problèmes de financement de l'entreprise

Christian LONGHI et Gérard MONDELLO : « *Investissements et contraintes de financement : étude théorique et statistiques* ».

Anna MARICIC et Christian PICORY : « *Les relations entre artisanat, production et secteur bancaire : quelques éléments d'interprétation* ».

Michel DIETSCH : « *Quelques aspects du crédit inter-entreprises dans l'industrie* ».

Nadine LEVRATTO et André TORRE : « *Logique productive et financement bancaire des entreprises* ».

Olivier PASTRÉ : « *La modernisation des relations entre les banques et les entreprises* ».

Un volume 15,5 × 24 . — 224 pages . — PRIX 99 F
Editions techniques et économiques
3, rue Soufflot 75005 PARIS (1) 46 34 10 30